

ANALISA

1979 — 9

STRATEGI PEMBANGUNAN DITINJAU KEMBALI



CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES



ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

Pemimpin Redaksi/

Penanggung jawab : Kirdi DIPOYUDO

Dewan Redaksi : Daoed JOESOEF, Rufinus LAHUR,
J. PANGLAYKIM, A.M.W. PRANARKA, M. Hadi SOESASTRO, B. SUNARIO, Harry TJAN SILALAH dan Jusuf WANANDI

Redaksi Pelaksana : Kirdi DIPOYUDO, B. SUNARIO

STT : S.K. Menpen R.I. No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978, tgl. 28—8—1978
ISSN 0126 - 222X

Redaksi : Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat,
Telepon 356532-5

Tata Usaha : Biro Publikasi CSIS, Jalan Kesehatan 3/13,
Jakarta Pusat, Telepon 349489

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

PENGANTAR REDAKSI 734

SATU GENERASI PEMBANGUNAN DI ASIA

Kirdi DIPOYUDO 737

PERSPEKTIF-PERSPEKTIF BARU TENTANG
PEMBANGUNAN 751

PEMENUHAN KEBUTUHAN-KEBUTUHAN DASAR
MANUSIA: WAKTU UNTUK AKSI BERSAMA 774

TEKNOLOGI UNTUK MENCIPTAKAN KESEM-
PATAN KERJA MASSAL 790

SUATU TINJAUAN TENTANG SISTEM EKONOMI
INDONESIA

Pande Radja SILALAH 802

PENGANTAR REDAKSI

Sesudah Perang Dunia II dunia mengalami suatu transformasi politik yang mendalam. Di bawah tekanan nasionalisme yang sebagai taufan melanda Asia dan Afrika serta pendapat umum dunia yang mengutuk kolonialisme serta imperialisme dan menuntut penghapusannya, negara-negara imperialis Barat memberikan kemerdekaan kepada bangsa-bangsa jajahan mereka dalam suatu proses dekolonisasi yang cepat. Kini kebanyakan negara bekas jajahan itu telah mengalami kemerdekaan sekitar satu generasi. Selama itu pula mereka berusaha membangun perekonomian mereka untuk memperbaiki nasib rakyat dan mencapai kemerdekaan ekonomi. Mereka merasa bahwa kemerdekaan politik tidak banyak berarti dan kurang lengkap tanpa kemerdekaan ekonomi. Untuk menunjang pembangunan ekonomi negara-negara berkembang itu, PBB pada tahun 1961 menetapkan suatu program kerjasama ekonomi internasional yang dikenal sebagai Dasawarsa Pembangunan.

Menjelang akhir Dasawarsa itu orang kecewa dengan hasilnya dan mulai mempersoalkan relevansi strategi pembangunan yang dianut sejauh itu. Sejumlah negara berkembang berhasil mencapai laju pertumbuhan GNP yang tinggi, akan tetapi muncul pula kepincangan-kepincangan. Bagi sebagian besar penduduk tiada perbaikan taraf hidup yang berarti. Sekelompok kecil sebaliknya mengambil keuntungan di luar proporsi dari kesempatan yang terbuka dengan pembangunan itu. Dengan demikian jurang kaya miskin semakin lebar. Dan hal ini lebih menyolok karena kelompok kecil yang kaya itu umumnya berorientasi pada gaya hidup, termasuk pola konsumsi, negara-negara yang telah maju dan kaya tanpa memperhatikan keadaan rakyat banyak. Sebagian besar pertumbuhan GNP berupa gedung-gedung megah, rumah-rumah mahal, mobil-mobil mewah dan barang-barang konsumsi lain, dan secara demikian kurang menunjang pembangunan ekonomi. Dana yang digunakan untuk meningkatkan potensi pertanian dan industri di pedesaan, tempat tinggal mayoritas penduduk, jauh tidak memadai. Demikian pun dana yang digunakan untuk memperluas kesempatan kerja dan memberantas pengangguran dan setengah pengangguran, yang merupakan salah satu sumber utama kemiskinan massal. Pendek kata, pembangunan umumnya tidak atau belum mencapai sasarannya mewujudkan kesejahteraan yang merata,

khususnya karena tidak menyediakan kesempatan kerja kecuali untuk sebagian kecil tenaga kerja yang tersedia.

Seperti berulang kali ditandaskan oleh Mahbub ul Haq, kegagalan pembangunan itu terutama adalah akibat dua kesalahan pokok. Pertama, pembangunan pertama-tama dimaksud untuk secepat mungkin mencapai GNP yang tinggi. Akan tetapi pengalaman menunjukkan bahwa laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi tidak dengan sendirinya menghapus atau mengurangi kemiskinan dan pengangguran massal. Kedua, strategi pembangunan itu didasarkan atas asumsi bahwa pembagian dapat dipisahkan dari pertumbuhan dan dilakukan kemudian. Orang lupa bahwa pola dan organisasi produksi memaksakan suatu pola konsumsi dan pembagian yang sulit diubah. Meningkatnya GNP dalam bentuk rumah dan mobil mewah misalnya sulit diubah menjadi rumah murah dan kendaraan umum untuk rakyat banyak.

Semakin banyak ahli pembangunan menyadari kepincangan-kepincangan itu dan menandaskan perlunya meninjau kembali teori dan praktek pembangunan yang berlaku selama ini, seperti terungkap dalam banyak tulisan. Antara lain dapat disebutkan J. Tinbergen, "Een leefbare aarde" (Amsterdam, 1970); Edgar Owens dan Robert Shaw, "Development Reconsidered" (London, 1972); Francis Blanchard, "New Development Strategies to Combat Unemployment and Poverty," The New Standard, 18 Oktober 1975; Enrique Penalosa, "The Need for a New Development Model," Finance and Development, Maret 1976; dan laporan Konperensi Kesempatan Kerja Sedunia tahun 1976, Meeting Basic Needs (Jenewa: ILO, 1977). Pada intinya mereka mengemukakan bahwa strategi pembangunan yang terlalu berorientasi pada peningkatan GNP perlu ditinggalkan. Sebagai gantinya mereka mengusulkan agar perluasan kesempatan kerja dan pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasar rakyat banyak ditempatkan sebagai sasaran pokok pembangunan di samping pertumbuhan ekonomi. Dalam rangka itu pola konsumsi harus diatur dan ditetapkan batas minimum maupun maksimumnya.

Berdasarkan kesadaran baru itu, strategi pembangunan banyak negara berkembang ditinjau kembali. Hal ini juga terjadi di Indonesia seperti terungkap dalam GBHN 1978, yang antara lain menandaskan bahwa pembangunan harus dilaksanakan dalam rangka Trilogi Pembangunan, yaitu "pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya menuju terciptanya keadilan sosial

bagi seluruh rakyat, pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dan stabilitas nasional yang mantap, sehat dan dinamis.” Ketiga unsur itu merupakan satu kesatuan dan kait mengait, tetapi yang pertama mendapat lebih banyak perhatian dalam Pelita III. Untuk melaksanakannya, Presiden Soeharto menegaskan dalam Pidato Kenegaraan 16 Agustus 1978 bahwa harus ditempuh delapan jalur pemerataan. Hal ini kemudian dituangkan dalam Keterangan Pemerintah tentang RAPBN 1979/1980 menjadi kebijaksanaan resmi pemerintah.

Pernyataan tekad itu dapat kita sambut dengan gembira, akan tetapi belum cukup. ”Perataan pembangunan dan hasil-hasilnya” harus dituangkan dalam langkah-langkah yang lebih konkrit dan praktis. Dan yang lebih penting lagi, kebijaksanaan-kebijaksanaan serupa itu tidak boleh tinggal di atas kertas saja, seperti banyak terjadi, tetapi harus benar-benar dilaksanakan secara konsekuen dan konsisten.

Peninjauan kembali strategi pembangunan itulah tema kita kali ini. ANALISA menurunkan lima karangan yang membahasnya dari berbagai segi. Karangan yang pertama mengadakan suatu evaluasi singkat tentang pembangunan yang dilaksanakan di Asia selama satu generasi sesudah kemerdekaan. Sebagai kesimpulan dikemukakan bahwa strategi pembangunan yang dianut selama ini harus diganti dengan pandangan baru yang menyeluruh dan lebih memperhatikan kesejahteraan yang merata. Karangan yang kedua secara lebih terperinci membahas kekurangan-kekurangan strategi pembangunan lama maupun garis-garis besar strategi baru yang diusulkan sebagai gantinya demi sukses pembangunan. Karangan yang ketiga membahas kebutuhan-kebutuhan dasar manusia yang harus menjadi sasaran pokok pembangunan. Karangan yang keempat menandaskan perlunya menggunakan teknologi-teknologi baru yang dapat menghasilkan kerja massal. Akhirnya karangan yang kelima berusaha menggariskan sistem ekonomi yang harus kita kembangkan di Indonesia sesuai dengan dasar filsafat negara kita dan UUD 1945 sebagai ganti sistem yang berlaku selama ini dan masih mengandung banyak unsur sistem ekonomi sebelum kemerdekaan.

SATU GENERASI PEMBANGUNAN DI ASIA — Suatu Evaluasi Singkat

Kirdi DIPOYUDO

Salah satu perkembangan penting dalam generasi terakhir ini ialah munculnya Asia menjadi unsur vital dan bahkan menentukan dalam percaturan politik dunia. Dalam hubungan ini Perang Dunia II merupakan garis pemisah antara dua periode sejarah umat manusia, periode Eropa dan Atlantik dan periode Asia Pasifik. Sesudah perang itu kita memasuki suatu periode baru di mana kejadian-kejadian di Asia, pendapat-pendapat Asia, dan keputusan-keputusan yang diambil di Asia sangat mempengaruhi jalannya kejadian-kejadian lainnya di dunia. Bangsa-bangsa Asia memainkan peranan yang semakin penting dalam urusan-urusan dunia dan pendapat-pendapat serta sikap-sikap mereka lebih diperhatikan dan ditampung.

Kini sudah satu generasi sesudah Perang Dunia II dan bangsa-bangsa Asia yang sebelumnya dijajah negara-negara imperialis Barat telah mengalami kemerdekaan selama dua puluh tahun lebih. Selama itu pula mereka mengerahkan tenaga dan modal untuk membangun perekonomian mereka dalam kesadaran bahwa kemerdekaan politik mereka harus diisi dengan pembangunan demi masa depan yang lebih sejahtera bahwa kemerdekaan politik itu harus disusul dengan kemerdekaan ekonomi. Mereka menyadari bahwa kemerdekaan politik tanpa kemerdekaan ekonomi tidak banyak berarti dan tidak lengkap. Maka

pada tempatnya kita berusaha menilai apa yang telah terjadi dalam bidang ekonomi dan membicarakan implikasi-implikasi pembangunan ekonomi itu bagi rakyat-rakyat yang bersangkutan.¹

1. STRATEGI PEMBANGUNAN DIPERSOALKAN

Sesuatu yang beberapa tahun belakangan ini banyak menarik perhatian ialah bahwa ramai dipersoalkan bukan hanya strategi pembangunan yang dianut selama ini melainkan juga proses pembangunan itu sendiri. Sikap skeptis terhadap relevansi sebagian besar kebijaksanaan dalam bidang ini dapat disambut dengan gembira. Kekecewaan-kekecewaan sehubungan dengan Dasawarsa Pembangunan PBB sudah barang tentu ikut menimbulkan suatu realisme baru. Menjelang akhir Dasawarsa itu mulai disadari bahwa sebagai keseluruhan "dunia mungkin tidak lebih dekat dengan kemenangan atas penderitaan yang kelewat parah daripada sebelumnya. Kenyataannya bagi kebanyakan rakyat di dunia pembangunan merupakan suatu impian belaka jika bukan suatu mimpi yang menakutkan". Demikian Prof. Denis Goulet.² Di negara-negara maju di mana indikator-indikator konvensional seperti pendapatan nasional kotor dan pendapatan per jiwa telah meningkat, banyak ahli ekonomi seperti E.J. Mishan menggarisbawahi bahwa pertumbuhan tak terbatas di dunia terbatas adalah tidak mungkin. Mereka menekankan biaya kemanusiaan dan ekonomi sebagian besar perkembangan akhir-akhir ini, dan bersama-sama dengan ahli-ahli ekonomi Amerika Serikat seperti Lekachman, menandakan bahwa GNP tidak berguna sama sekali sebagai indeks kesejahteraan ekonomi orang-orang. Lebih dari itu, Richard Wilkinson menantang arogansi kultural dengan mana masyarakat-masyarakat "maju" menjual gagasan mereka mengenai perkembangan atau kemajuan kepada masyarakat-masyarakat lain, dan melontarkan suatu tesis bahwa dengan ukuran input kerja manusia dan energi masyarakat-masyarakat maju tidak seefisien masyarakat-masya-

1 Karangan ini sebagian besar diambil dari Keith Buchanan, "Asia and The Pacific," dalam *The Far East and Australasia 1974* (London, 1974), hal. 3-18

2 Denis Goulet, "The Disappointing Decade of Development," dalam *The Center Magazine*, September 1969

rakat terbelakang. Ditandaskannya, bahwa banyak hal yang biasanya dipandang sebagai indikator kemajuan dan perkembangan hanya merupakan usaha kompensasi bagi kekayaan yang hilang dengan membusuknya masyarakat tradisional. Selanjutnya dia menyimpulkan bahwa perkembangan mendatang tidak dengan sendirinya akan menghapus kemiskinan, mengurangi penderitaan atau mengatasi masalah-masalah yang dihadapi.¹

Gambaran kasar ekonomi tiga puluh tahun terakhir ini memang menunjukkan adanya suatu pergeseran yang terus menerus dari kesempatan kerja pertanian ke kesempatan kerja lain di negeri-negeri Asia Bebas. Bahwa perubahan sektoral itu lebih berarti suatu pemindahan kemiskinan dari desa-desa ke kota-kota daripada suatu perbaikan dalam produktivitas dan kesejahteraan di seluruh perekonomian ditegaskan dalam komentar hati-hati laporan-laporan PBB. Bagi 70% penduduk Asia Bebas rupanya tiada perbaikan taraf hidup yang berarti. Mutu pangan mereka tidak lebih tinggi daripada tahun 1930-an dan perumahan mereka tetap buruk. Laju pertumbuhan penduduk yang tinggi menghapus kemajuan ekonomi karena sehubungan dengan keadaan sosial politik massa tenaga kerja bukanlah suatu faktor kemajuan seperti di Cina misalnya melainkan salah satu hambatan pokok dan suatu beban yang berat. Walaupun pemerintah-pemerintah menginginkan dan memperjuangkan kemerdekaan ekonomi, ketergantungan pada barang-barang dan teknologi asing meningkat karena industrialisasi didasarkan atas barang-barang konsumsi, dan suatu kebijaksanaan produksi pengganti impor menimbulkan kebutuhan akan barang-barang modal buatan asing dan akan teknologi asing. Kenyataan bahwa banyak industri barang-barang konsumsi itu adalah di tangan cabang firma-firma asing dan bantuan serta investasi asing mengikat negara-negara yang bersangkutan dengan perekonomian negara-negara maju, meningkatkan ketergantungan itu. Lagi pula industri-industri konsumsi tidak berorientasi pada kebutuhan-kebutuhan petani atau massa di kota-kota tetapi pada kebutuhan suatu kelompok elit yang kecil. Perkembangan industri-industri itu kerap kali disebutkan sebagai bukti bahwa bangsa-

1 Lihat Richard Wilkinson, *Poverty and Progress* (London, 1973)

bangsa Asia telah mencapai tahap "take off" ekonomi. Akan tetapi orang lupa bahwa setelah kebutuhan dipenuhi laju pertumbuhan tidak dapat dipertahankan karena komoditi-komoditi yang dihasilkan kurang relevan bagi kesejahteraan kaum tani atau rakyat banyak di kota-kota, dan daya beli kelompok-kelompok itu tetap rendah. Bukan saja industri-industri yang padat modal itu kurang diintegrasikan dengan kerajinan-kerajinan rakyat yang padat karya atau dengan pertanian, tetapi meningkatnya ratio modal tenaga kerja dan meningkatnya produksi yang sehubungan dengan perkembangannya mengakibatkan munculnya suatu sektor penduduk di kota-kota besar yang secara ekonomis mendapatkan keuntungan istimewa. Kemakmuran kelompok yang diistimewakan ini merupakan suatu kontras tajam dengan massa di sektor kerajinan dan pelayanan, termasuk pesuruh, pelayan bar dan restoran, sopir taksi, penjaja barang kelontong dan pembantu rumah tangga yang tinggal di kampung-kampung jembel.

Secara demikian masyarakat-masyarakat di Asia mengalami suatu polarisasi yang semakin meningkat karena pertumbuhan di sektor enklave modern menimbulkan perbedaan-perbedaan ekonomi dan sosial yang semakin besar dan bahaya meningkatnya konflik sosial karena semakin banyak penduduk menyadari bahwa dalam susunan kelas yang ada itu mereka tidak akan dapat mengatasi kemiskinan dan memulai pembangunan nasional yang sungguh-sungguh. Keadaan Asia Bebas selama seperempat abad sesudah Perang Dunia II telah dianalisa Gunnar Myrdal secara saksama dalam karya monumentalnya *Asian Drama*. Antara lain dia menandakan: "Kesengsaraan masa rakyat dalam perekonomian-perekonomian yang kurang berkembang di Asia Selatan telah cukup serius bila pendapatan dibagi secara merata Tingkat tinggi perbedaan berarti bahwa mayoritas besar di setiap bangsa terpaksa menyambung nyawa dengan suatu pendapatan tahunan yang lebih kecil dari pendapatan nasional rata-rata yang sudah tidak mencukupi. Terlepas dari kasarnya bukti empiris hal itu tidak dapat dan de facto tidak menyembunyikan adanya suatu kemiskinan masif".¹

1 Gunnar Myrdal, *Asian Drama, An Inquiry into the Poverty of Nations* (Penguin Books, 1968), jilid I, hal. 565-566

Orang mungkin dapat mengemukakan sebagai sanggahan bahwa statistik ekonomi menunjukkan suatu laju pertumbuhan yang mengesankan dan secara demikian menolak gambaran tersebut. Akan tetapi dengan adanya tekanan lebih besar atas perkembangan perekonomian-perekonomian Asia daripada atas perkembangan rakyat-rakyat Asia, suatu gambaran statistik yang mengesankan dapat dan kerap kali juga menyembunyikan kelestarian keterbelakangan dan memburuknya keadaan bagi rakyat banyak. Bukan saja gambaran itu menyembunyikan meningkatnya perbedaan-perbedaan sosial tetapi juga meningkatnya perbedaan-perbedaan regional yang dapat membahayakan kestabilan politik, bahkan eksistensi negara-negara Asia, yang dengan susah payah sejauh ini berhasil membela kelangsungan hidupnya. Di India pada tahun 1960-an GNP meningkat 50%, tetapi suatu studi baru-baru ini menunjukkan bahwa 40-50% penduduk mempunyai pendapatan per jiwa di bawah garis kemiskinan. Lagi pula pendapatan per jiwa kelompok itu telah menurun sedangkan pendapatan per jiwa rata-rata meningkat. Di Pilipina GNP meningkat 7% setahun pada tahun 1960-an tetapi perbedaan-perbedaan regional antara Luzon dan Mindanao menjadi lebih besar, dan hal ini merupakan salah satu faktor penting dalam pemberontakan di Pilipina Selatan. Di Pakistan laju pertumbuhan 6% setahun dalam dasawarsa yang sama dibarengi dengan meningkatnya pengangguran, menurunnya upah dengan sepertiga di sektor industri, dan meningkatnya dua kali lipat perbedaan pendapatan per jiwa di Pakistan Timur dan Pakistan Barat. Mengenai hal ini Mahbub ul Haq memberikan komentar berikut: "pada tahun 1968 ketika dunia internasional masih memuji Pakistan sebagai model pembangunan sistemnya meledak".¹ Ledakan itu adalah akibat faktor-faktor politik maupun ekonomi.

2. JEPANG DAN NEGARA NEGARA SOSIALIS ASIA

Berlainan dengan pola perkembangan ini adalah pola perkembangan Jepang dan negara-negara sosialis di Asia. Pada

¹ Mahbub ul Haq, "Employment in the 1970's: A New Perspective," dalam *International Development Review*, No. 4, 1971. Lebih lanjut lihat bukunya *The Strategy of Economic Planning. A Case Study of Pakistan* (Karachi, 1963).

waktu yang sama terdapat perbedaan besar antara Jepang yang mengutamakan pertumbuhan GNP dan Cina yang mengutamakan kesejahteraan rakyat banyak. Antara lain akibat perang Korea dan Vietnam, GNP Jepang kini adalah yang paling tinggi di dunia bebas sesudah Amerika Serikat. Perkembangannya berdasarkan perluasan pasaran di Asia Selatan dan Asia Tenggara, untuk sebagian berkat strategi Dulles yang menggunakan Jepang untuk membendung usaha-usaha dagang komunis di kawasan, dan atas kekayaan alam Asia Tenggara serta Australasia. Pada tahun 1970 misalnya 40% impor biji besi Jepang berasal dari Australia. Kemajuan perkembangan Jepang sejak 1945 semakin mengintegrasikan perekonomian-perekonomian terbelakang kawasan Pasifik Barat, yang membujur dari Australia sampai Korea Selatan, dalam perekonomian industri Jepang yang sangat maju. Sesuai dengan itu banyak orang melihat Jepang sebagai pemimpin masyarakat pertahanan dan pembangunan Asia Pasifik di masa depan.

Akan tetapi waktu belakangan ini muncul tiga faktor yang mungkin akan menghambat perkembangan itu. Pertama, Australia menjadi semakin enggan menjadi sumber bahan mentah semata-mata bagi Jepang, terutama mineral. Kedua, orang mulai mengecam segi-segi negatif ekspansi ekonomi Jepang di Asia Tenggara, dan memberinya julukan "suatu binatang ekonomi". Orang-orang mengecam pengusaha-pengusaha Jepang terlalu mengejar keuntungan mereka sendiri tanpa memikirkan kepentingan-kepentingan negeri-negeri tetangganya. Ketiga, secara terlambat disadari, bahkan juga di kalangan-kalangan Jepang, bahwa keajaiban ekonomi itu banyak minta biaya dekonomi dan kemanusiaan. Pada tahun 1972 dalam *Environmental White Paper* Jepang mengakui: "Masalah lingkungan ini rupanya telah mendekati titik untuk meledak. Degradasi lingkungan merupakan ancaman nyata bagi setiap warga bangsa dan kerugian besar sekali bagi seluruh bangsa."¹ Sementara penulis Jepang mengatakan bahwa dengan menganggap sepi perlunya tindakan-tindakan anti polusi itu pengusaha-pengusaha Jepang mudah mengalihkan saingan-saingannya.

1 *Environmental White Paper of Japan 1972* (Tokyo, 1973)

Pola perkembangan adalah berlainan di negara-negara sosialis Asia, khususnya Cina. Di negara-negara itu kemajuan teknologi adalah kontinu dan bahkan merupakan suatu surprise bagi pengamat-pengamat asing. Dengan menggunakan ukuran konvensional pendapatan per jiwa dan berpegangan pada perkiraan resmi, sementara ahli memperkirakan bahwa laju pertumbuhan ekonomi Cina sejak 1949 adalah 1-4% setahun. Menurut Curtis Ullerich,¹ GNP Cina adalah antara \$ 170.000 dan \$ 190.000 juta dengan nilai dollar tahun 1952. Oleh sebab itu pertumbuhan tahunan adalah lebih dari 10% dan dalam 20 tahun GNP telah meningkat sampai 5 kali lipat. Tetapi pada waktu yang sama Ullerich menandakan bahwa Cina tidak mengutamakan GNP seperti dunia Barat, tetapi penghapusan perbedaan-perbedaan sosial dan secara demikian juga perbaikan mutu hidup rakyat secara menyeluruh. Mengingat prioritas itu dan luasnya dasar kekayaan alamnya, Cina tidak mengenal nafsu untuk mencari pasaran dan bahan mentah yang menjadi ciri perekonomian kapitalis Jepang. Pembangunan Cina untuk sebagian besar berorientasi ke dalam negeri. Lagi pula, betapa tinggipun laju pertumbuhannya, sejak revolusi kebudayaan Maois pembangunan ekonomi Cina tidak hanya memperkecil arti peningkatan produksi sebagai tujuan tetapi dengan sengaja dan secara positif menekankan pembangunan ekonomi sebagai suatu faktor untuk menciptakan "manusia sosialis baru". Hal itu antara lain menuntut suatu kebijaksanaan "untuk membangun atas yang paling buruk", yang secara diametral berlawanan dengan tendensi kapitalis "untuk membangun atas yang paling baik", yaitu yang paling cepat menguntungkan. Perencanaan-perencana Cina rupanya bertekad untuk menjalankan kebijaksanaan "mengubah manusia", juga jika hal itu untuk jangka pendek berarti laju pertumbuhan ekonomi yang rendah. Untuk jangka panjang mereka percaya bahwa rasa sepi ing pamrih dan rasa tujuan atau motivasi kuat yang ditanam dalam "manusia baru" akan melepaskan suatu cadangan entusiasme, energi dan kreativitas yang besar sekali, dan bahwa semuanya itu akan menciptakan kemungkinan untuk semakin meningkatkan pem-

1 Lihat Curtis Ullerich, "Size and Composition of the Chinese GNP," dalam *Journal of Contemporary Asia* (London, No. 2, 1971). Lihat juga karangannya "China's GNP Revisited: Critical Comments on a Previous Estimate," *loc. cit.*, No. 1, 1973

bangunan sosialis. Kesaksian kumulatif banyak ahli ekonomi dan tokoh bisnis Barat yang tahun-tahun belakangan ini mengunjungi Cina seperti Galbraith memperkuat perkiraan itu dan menunjang kesimpulan Curtis Ullerich berikut: "Cina rupanya telah menemukan kunci bagi akselerasi pembangunan dan bagi masalah mengatasi keterbelakangan material dalam jangka waktu yang dapat diterima." Jika demikian halnya, maka arti prestasi teknologi Cina di bidang nuklir tidak seberapa dibandingkan dengan arti jangka panjang dari apa yang disebut dengan istilah Cina "bom atom spiritual" gagasan Maois. Lagi pula tantangan masyarakat baru ini, dengan penolakannya terhadap prioritas-prioritas dan motivasi-motivasi lama dan dengan tekanannya atas "orang-orang" daripada atas "barang-barang" tidak hanya terbatas pada Jepang dan negara-negara tetangga Cina di Asia lainnya. Di dunia di mana degradasi ekologi dan pengotoran rupanya tidak dapat dipisahkan dari pembangunan ekonomi, sukses Cina menyebar teknologi sedang yang efisien di seluruh daerah pedalaman dan pencegahan pemborosan dalam konteks industri dan perkotaan tertentu adalah suatu prestasi yang dapat dipelajari bahkan oleh masyarakat-masyarakat yang paling maju sekalipun.

3. TEORI PEMBANGUNAN KIRANYA PERLU DITINJAU KEMBALI

Hasil-hasil pembangunan yang mengecewakan di negara-negara Asia Bebas, yang menganut ekonomi liberal, mendorong kita untuk meninjau kembali seluruh konsep pembangunan di Asia, dan mungkin juga di negara-negara yang maju.

Dalam bentuknya yang paling sederhana, sejauh ini pembangunan dilihat sebagai suatu proses dari keadaan kurang berkembang menuju keadaan yang lebih berkembang. Untuk mudahnya, biarpun kurang realistis, kemajuan diukur dengan berbagai indikator teknologi seperti produksi baja atau konsumsi energi atau juga dengan GNP. Pembangunan terlalu banyak dilihat sebagai suatu usaha untuk secepat mungkin meningkatkan GNP dan segala sesuatu dikerahkan untuk mencapai sasaran itu. Makin besar GNP makin baik. Itulah pendapat yang domi-

nan selama ini. Orang lupa bahwa pembangunan atau perkembangan ekonomi dapat menciptakan bencana di samping kesejahteraan, bahwa sebagai akibatnya perbedaan-perbedaan sosial dan regional dapat meningkat dan kebudayaan dapat mengalami kehancuran. Akan tetapi pengalaman di Asia dan bagian Dunia Ketiga lainnya selama ini menunjukkan bahwa suatu tingkat pertumbuhan tinggi bukan jaminan terhadap memburuknya kemiskinan dan ledakan-ledakan ekonomi, dan bahwa meningkatnya pendapatan per jiwa dapat bersama-sama dengan menu-runnya kesejahteraan sosial, atau paling tidak dengan meningkatnya kekecewaan sosial.

Keadaan semacam itu memberikan isyarat kepada perencanaan-perencana Asia dan guru-guru mereka agar menolak konsep pembangunan yang mereka terima tetapi jelas kurang tepat, yaitu konsep bahwa perkembangan adalah sesuatu yang dapat diukur dengan indikator-indikator produksi, dan sebaliknya melihat perkembangan sebagai suatu proses menuju perkembangan penuh semua orang sebagai manusia. Dengan demikian mereka hendaknya menolak konsep pembangunan sebagai suatu proses untuk mencapai GNP sebesar mungkin dalam waktu yang sesingkat-singkatnya, karena proses serupa itu akan menghasilkan apa yang disebut "pertumbuhan tanpa perkembangan", suatu kondisi di mana perbedaan-perbedaan sosial dan ekonomi antara kelas-kelas dan daerah-daerah menjadi semakin besar. Jurang dalam taraf hidup dan kesejahteraan antara belahan utara bumi atau pusat dan belahan selatan atau periferi, yang biasa disebut Dunia Ketiga, menjadi semakin lebar karena pertumbuhan di pusat menciptakan keadaan kurang berkembang di periferi. Selain itu di Dunia Ketiga itu sendiri proses pertumbuhan ekonomi juga menciptakan gejala pusat - periferi dalam skala yang lebih kecil. Hal ini antara lain kita lihat dalam melebarnya jurang perbedaan antara Bangkok dan bagian timur laut Thailand, antara pantai barat Malaysia dan bagian timur lautnya, antara Luzon dan Mindanao di Pilipina, dan antara Jakarta dan Jawa Tengah di Indonesia. Salah satu pertanyaan yang menakutkan ialah apakah atau sampai kapan berjuta-juta orang itu akan membiarkan politik pembangunan yang tidak atau kurang memperhatikan mereka dan kurang mengikutsertakan mereka dalam usaha menentukan nasib mereka.

Alternatifnya antara lain telah dirumuskan oleh Mahbub ul Haq, seorang penasihat senior Bank Dunia, sebagai berikut: "masalah pembangunan harus diatasi sebagai serangan selektif atas bentuk-bentuk kemiskinan yang paling parah Kita dilatih untuk mengembangkan GNP karena GNP akan memecahkan kemiskinan. Marilah membalikinya dan mengatasi kemiskinan karena usaha ini akan meningkatkan GNP. Dengan perkataan lain, marilah lebih memikirkan isi GNP daripada laju pertumbuhannya".¹ Dalam rangka itu "kesempatan kerja harus menjadi sasaran utama perencanaan". Suatu negara yang prestasinya dalam bidang ekonomi paling relevan untuk negara-negara Asia lainnya ialah Cina, yang berhasil mewujudkan "penempatan penuh (full employment) dan pembagian wajar pendapatan pada tingkat pendapatan per jiwa yang rendah". Kiranya telah tiba saatnya untuk membuang retorik pengamat-pengamat Cina dan mengadakan suatu analisa yang lengkap dan obyektif tentang pengalaman Cina. Sebagai seorang ahli pembangunan Asia dia mengemukakan bahwa orang-orang Asia telah bosan dengan gagasan-gagasan lama yang dipermak dan teori-teori lama yang dihidupkan kembali, bahwa mereka telah menyadari bahwa telah tiba saatnya untuk meninjau kembali teori maupun praktik pembangunan.

Kenyataan-kenyataan Asia pada bagian terakhir abad ke-20 ini tidak akan ditentukan oleh politisi yang kini berkuasa tetapi oleh kaum miskin yang beratus-ratus juta jumlahnya, yaitu para petani dan buruh, yang menuntut perbaikan nasib dan perubahan-perubahan yang akan memungkinkannya. Kemungkinan besar kenyataan itu adalah kenyataan revolusioner.

Dalam masyarakat Jepang yang dengan cepat mencapai kemajuan yang tinggi, laju pertumbuhan ekonomi telah mengakibatkan suatu bencana pengotoran yang cukup besar untuk memancing suatu revolusi di kalangan warganegara yang luas

¹ Mahbub ul Haq, *loc. cit.*; lebih lanjut lihat Edgar Owens dan Robert Shaw, *Development Reconsidered* (1972); Francis Blanchard, "New Development Strategies to Combat Unemployment and Poverty," dalam *The New Standard*, 18 Oktober 1975; Enrique Penalosa, "The Need for a New Development Model," *Finance and Development*, Maret 1976; dan *Meeting Basic Needs. Strategies for Eradicating Mass Poverty and Unemployment* (Jenewa: ILO, 1976)

dan semakin radikal. Sebuah harian menulis:

"Banyak gerakan warganegara melawan pengotoran dimulai oleh orang-orang yang gelisah dan bukan anggota partai politik manapun Sekali mulai berkembang, gerakan-gerakan independen itu dapat menyerap bermacam-macam orang yang penuh energi Mereka ini menjadi bagian suatu gerakan yang militan dan nampak, yang menunjukkan suatu kekuatan yang besar sekali dan kerap kali melebihi harapan-harapan para pemimpin gerakan itu sendiri. Hal itu rupanya menunjukkan bahwa dalam masyarakat sekarang ini kesempatan telah masak untuk aksi-aksi kekerasan dan pemberontakan".¹

Environmental White Paper Jepang mengatakan bahwa negeri telah mendekati titik untuk meledak, tetapi ledakan itu bersifat sosial politik dan ekologis.

Di negara-negara Asia bukan sosialis lainnya titik bahaya itu terletak dalam masalah kesempatan kerja yang bersumber pada kenyataan, bahwa perekonomian-perekonomian Asia Bebas sekarang ini sangat tidak mampu menyediakan kesempatan kerja kecuali untuk sebagian kecil angkatan kerja, dan bahwa pertumbuhan penduduk yang cepat juga berarti lebih banyak tenaga kerja, sedangkan pengangguran telah mencapai suatu tingkat yang tinggi dan menakutkan. W.H. Pawley meringkas masalah ini sebagai berikut:

"Pengangguran, penuh, maupun setengah, yang timbul dari kepincangan antara orang-orang yang memerlukan pekerjaan dan jumlah modal yang tersedia untuk menempatkan mereka, dan setiap tahun menjadi semakin parah dengan pertumbuhan yang jauh melebihi kesempatan kerja, masalah pengangguran ini, dan bukan kemampuan teknis untuk menghasilkan pangan, merupakan titik bahaya di 90-100 negeri yang didiami 70% penduduk dunia".²

Kebanyakan negara Asia non sosialis termasuk 90-100 negeri itu.

Pembatasan keluarga bukan jawaban bagi masalah pengangguran itu, karena bahkan program keluarga berencana yang paling baikpun tidak akan mempengaruhi besarnya jumlah tenaga kerja selama satu generasi. Dan negara-negara Asia tidak dapat menunggu selama itu. Lagi pula rencana-rencana pembangunan dengan industri-industri padat modal hanya meningkatkan masalahnya. Yang diperlukan ialah teknologi-teknologi padat kerja dalam sektor industri maupun pertanian. Oleh sebab itu diperlukan suatu strategi pembangunan baru di mana perluasan kesempatan kerja dan penempatan merupakan sasaran

1 Dikutip dari Keith Buchanan, "Asia and the Pacific," dalam *The Far East and Australasia 1974* (London, 1974), hal. 13

2 W.H. Pawley, "In the Year 2070," dalam *Ceres*, Juli — Agustus 1971

pokok perencanaan, persediaan tenaga kerja dilihat sebagai suatu kenyataan, dan hal itu dikombinasikan dengan persediaan modal tidak peduli betapa rendahnya produktivitas tenaga kerja dan modal.

Tingkat pengangguran di Asia yang menakutkan itu juga merupakan suatu pemborosan sumber-sumber daya manusia yang berharga. Pemborosan itu dapat diperkirakan meliputi 13.500 juta hari kerja setahun di negara-negara Asia non sosialis.¹ Selanjutnya pemborosan itu adalah salah satu sebab utama kemiskinan dan kepincangan-kepincangan sosial akibatnya. Seperti dapat dilihat dalam pengalaman Cina, potensi kekayaan yang luar biasa itu dapat dikerahkan, dan mobilisasi itu dapat menjadi sarana yang hebat tidak hanya untuk membe-rantas kemiskinan dan meningkatkan produksi dan pendapatan nasional, tetapi juga untuk memungkinkan perkembangan penuh semua orang.

Dalam hubungan ini juga harus dicatat, bahwa pemborosan sumber-sumber daya manusia itu tidak dapat dipertanggung jawabkan, juga karena merupakan benih-benih ketidakstabilan banyak masyarakat di Asia. Adanya kemiskinan yang luas di samping kekayaan dan pola hidup mewah suatu kelompok elit yang kecil akhirnya akan mengakibatkan suatu pergolakan sosial yang dapat menumbangkan sistem-sistem politik dan pemerintahan. Bila massa petani dan buruh menemukan kembali ide sistem kekuasaan, yaitu kebenaran bahwa penderitaan mereka adalah suatu akibat, maka rejim-rejim Asia dan penasihat-penasihat Barat maupun Soviet mereka sudah tidak dapat menawarkan politik pembangunan di mana produksi lebih merupakan krite-riumnya daripada pembangunan untuk rakyat. Akan tetapi mungkin sudah terlambat bagi mereka untuk melepaskan stra-tegi pembangunan yang lama dan memilih yang baru. Sehubung-an dengan itu kiranya perlu menempuh jalan baru segera mung-kin dan secara demikian mencegah terjadinya pergolakan sosial yang dapat menghancurkan kemajuan-kemajuan yang telah dicapai selama ini dengan susah payah.

1 Lihat Keith Buchanan, *loc. cit.*

4. PENUTUP

Salah satu gejala yang paling menyolok di negara-negara Asia non sosialis sesudah satu generasi pembangunan ialah adanya polarisasi yang semakin meningkat, baik polarisasi regional antara kota-kota dan enklave-enklave ekonomi modern di satu pihak dan daerah pedesaan di lain pihak maupun polarisasi sosial antara rakyat banyak yang miskin dan suatu golongan elit kecil yang kaya dan mengikuti suatu pola hidup yang serba mewah. Polarisasi itu untuk sebagian besar adalah akibat strategi pembangunan yang berdasarkan ekonomi liberal dan kelemahan aparatur pemerintah.

Dari segi ekonomi, politik pembangunan negara-negara Asia Bebas yang menganut ekonomi liberal ternyata kurang berhasil mengerahkan sumber-sumber nasional, baik sumber-sumber daya alam maupun sumber-sumber daya manusia demi perkembangan sejati. Bahkan politik pembangunan itu meningkatkan kontradiksi-kontradiksi antara bertambahnya kekayaan sedikit orang dan menetapnya kemiskinan rakyat banyak. Untuk sebagian hal itu adalah akibat proses dekolonisasi, yang meninggalkan kekuasaan politik di tangan suatu kelompok kecil yang mendapat pendidikan Barat dan yang politiknya dibatasi pengaruh-pengaruh asing. Mereka ini menggeser dan menggantikan penguasa-penguasa kolonial, tetapi secara sadar atau tidak meniru tingkah laku mereka, tidak hanya dalam pola hidup tetapi juga dalam hubungan dengan rakyat.

Perbedaan-perbedaan itu lebih menonjol karena golongan elite berorientasi pada gaya hidup masyarakat yang telah maju dan kaya, termasuk suatu pola konsumsi yang mewah. Kebutuhan akan barang-barang konsumsi itu dipenuhi lewat impor atau industri lokal modern, dalam cabang-cabang perusahaan-perusahaan asing atau dalam pabrik-pabrik lokal model pabrik-pabrik luar negeri yang dikuasai orang-orang pribumi. Sehubungan dengan itu disusun dan dilaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan ekonomi yang lebih berorientasi pada impor atau substitusi impor, yang menuntut suatu orientasi politik pada pemenuhan kebutuhan akan modal dan valuta asing dan pada integrasi dengan negara-negara yang telah maju tempat asal teknologi maupun kesenangan-kesenangan masyarakat industri.

Pendapatan nasional umumnya meningkat tetapi tidak nampak dalam pendapatan di desa-desa tempat tinggal sebagian terbesar rakyat. Pertumbuhan pendapatan baru itu terlalu berpusat di kota-kota besar, dan kurang dikerahkan di daerah pedesaan untuk meningkatkan potensi produksi pertanian dan industri penduduknya. Lagi pula sebagian besar pertumbuhan di kota-kota itu berupa gedung-gedung mewah, hotel-hotel megah, rumah-rumah mahal, kendaraan-kendaraan swasta, tempat-tempat hiburan dan lain sebagainya, dan secara demikian kurang menunjang pembangunan ekonomi yang seimbang. Sebaliknya terlalu kecil bagian yang digunakan untuk memperluas kesempatan kerja produktif, dan dengan demikian memberantas atau mengurangi pengangguran, yang merupakan salah satu masalah utama negara-negara Asia non sosialis.

Dengan demikian pembangunan di Asia umumnya tidak atau belum mencapai sasarannya mewujudkan kesejahteraan yang merata, tetapi memperlebar jurang antara suatu golongan elit yang kecil dan rakyat banyak yang tetap miskin. Perekonomian yang dibangun ternyata tidak mampu menyediakan kesempatan kerja kecuali untuk sebagian tenaga kerja, dan secara demikian juga tidak mampu mengerahkan sumber-sumber kemanusiaan yang berlimpah, sehingga terjadi suatu pemborosan yang tidak dapat dipertanggungjawabkan, tidak hanya karena merupakan sumber utama kemiskinan yang luas dan akibat-akibatnya, melainkan juga mengandung benih-benih pergolakan sosial yang dapat menghancurkan seluruh kemajuan yang telah dicapai.

Untuk mencegah kemungkinan itu menjadi kenyataan, strategi pembangunan kiranya perlu ditinjau kembali. Strategi pembangunan yang terlalu berorientasi pada peningkatan GNP harus ditinggalkan dan diganti dengan pandangan yang melihat pembangunan sebagai suatu proses menuju perkembangan penuh semua orang sesuai dengan tuntutan keadilan sosial, tanpa mengabaikan GNP. Dalam strategi baru itu perluasan kesempatan kerja harus menjadi sasaran pokok pembangunan sehingga sumber-sumber kemanusiaan yang berlimpah dapat dikerahkan. Secara demikian negara-negara tidak hanya akan dapat memberantas kemiskinan dan akibat-akibatnya, melainkan juga meningkatkan produksi dan pendapatan nasional dan membaginya secara yang lebih merata.

PERSPEKTIF-PERSPEKTIF BARU TENTANG PEMBANGUNAN*

Kesalahan-kesalahan para perencana pembangunan mendapat serangan gencar pada awal 1970-an. Serangan ini dilancarkan karena berbagai alasan: kekecewaan dengan hasil Dasawarsa Pembangunan I PBB, evaluasi pengalaman-pengalaman berbagai perencanaan nasional, dan mawas diri akademisi yang dilakukan secara jujur setelah bertahun-tahun tinggal di dunia berkembang. *Setelah dicapai sepakat kata bahwa strategi-strategi pembangunan yang lama tidak menghasilkan perbaikan yang nyata mana pun dalam nasib rakyat banyak, maka muncul tuntutan umum agar disusun strategi-strategi pembangunan baru.*

Perspektif-perspektif pembangunan baru itu muncul agak lamban. Kekecewaan dengan strategi pembangunan lama kerap kali bukan jaminan bagi timbulnya sesuatu yang benar-benar baru. Pada tahap debat inilah, tahun 1971 dan 1972, saya berusaha mengajukan beberapa pendapat yang pada waktu itu kedengaran seperti bidaah tetapi lambat laun menjadi terhormat dan bahkan mode. Antara lain dapat disebutkan pendapat-pendapat berikut:

* Diambil dari Mahbub ul Haq, *The Poverty Curtain* (New York, 1976), hal. 27-47

ANALISA

- pertumbuhan GNP kerap kali tidak merembes ke bawah dan oleh sebab itu yang diperlukan adalah suatu serangan langsung terhadap kemiskinan;
- mekanisme pasar kerap kali mengalami suatu distorsi akibat pola pembagian pendapatan dan kekayaan yang berlaku sehingga bukan penunjuk jalan yang dapat diandalkan dalam menetapkan sasaran-sasaran nasional;
- pembáaruan-pembaruan institusional umumnya lebih menentukan daripada isyarat-isyarat harga dalam menyusun strategi-strategi pembangunan;
- strategi-strategi pembangunan baru harus didasarkan atas pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasar, bukan atas permintaan pasar;
- gaya-gaya pembangunan harus menyusun pembangunan sekitar orang-orang dan bukan orang-orang sekitar pembangunan;
- kebijaksanaan-kebijaksanaan pembagian dan penempatan (employment) tenaga kerja harus merupakan suatu bagian terpadu setiap rencana produksi karena umumnya tidaklah mungkin menghasilkan dahulu dan baru kemudian membagi hasilnya;
- suatu unsur vital dalam kebijaksanaan pembagian adalah meningkatkan produktivitas golongan miskin dengan mengalihkan investasi ke lapisan-lapisan masyarakat yang paling miskin;
- penyusunan kembali hubungan kekuasaan politik dan ekonomi secara drastis kerap kali diperlukan untuk meratakan pembangunan kepada mayoritas penduduk.

Untuk pertama kalinya saya menyatakan gagasan-gagasan ini dalam dua pidato pada awal 1970-an. Kedua pidato ini banyak tumpang tindih karena diberikan dalam waktu satu tahun dan gagasan-gagasannya dimaksud untuk menekankan pesan dasarnya. Saya menolak godaan untuk mengubah gaya maupun isi pokoknya: kedua pidato itu dimuat tanpa perubahan di bawah ini untuk melacak perkembangan gagasan-gagasan saya mengenai strategi-strategi pembangunan baru.

Pidato yang pertama disampaikan bulan Mei 1971 dan berkisar pada tema penempatan (employment) dan pembagian pendapatan biarpun juga berusaha membatasi beberapa unsur suatu strategi untuk memberantas kemiskinan. Pidato ini adalah seperti berikut.¹

1 Pidato utama pada Konperensi Sedunia ke-12 dari Perkumpulan Pembangunan Internasional, Ottawa, Mei 1971. Pidato ini kemudian diterbitkan dengan judul "Employment in the 1970's: A New Perspective", dalam *International Development Review*, No. 4, 1971

Sejak anda minta saya untuk memberikan sebuah sambutan pada forum yang istimewa ini — atas asumsi yang diragukan bahwa saya, karena telah terlibat dalam perencanaan ekonomi Pakistan selama 13 tahun, pasti mengetahui sesuatu tentang strategi penempatan — saya menjadi sadar akan suatu tanggung jawab yang sangat dalam. Dan kendati lobang-lobang dalam pengetahuan saya, saya bertekad untuk tidak mengecewakan anda. Dengan demikian saya giat mencari literatur mengenai strategi penempatan, segala teori dan ketentuan-ketentuan kebijaksanaan yang dapat disajikan oleh para ahli ekonomi dan praktisi di lapangan. Dan saya menemukan hal-hal yang menggelisahkan.

BEBERAPA PENEMUAN YANG MENGGELISAHKAN

Pertama, rupanya kita berkumpul di sini untuk membicarakan *suatu masalah yang hakikat dan dimensi-dimensinya tidak kita ketahui*. Saya mempelajari berbagai perkiraan pengangguran dan setengah pengangguran yang disiapkan untuk negara-negara berkembang dan dengan prihatin menemukan bahwa perkiraan 5-10% pengangguran dan 20-25% setengah pengangguran dilempar kian kemari dengan suatu kecerobohan yang benar-benar menakutkan. Tiada metodologi yang disepakati untuk mengukur pengangguran dan setengah pengangguran, tiada gagasan-gagasan atau proyeksi-proyeksi yang pasti mengenai apa yang terjadi di bidang ini pada 1960-an atau apa yang bisa terjadi pada 1970-an, dan sedikit diketahui tentang soal "vital" ini bahkan di sementara negara yang paling besar dan paling menderita seperti India, Pakistan dan Brasilia.

Kedua, sekali pun kita ahli-ahli ekonomi begitu sedikit mengetahui hakikat dan dimensi-dimensi masalah pengangguran, kita sama sekali *tidak modest bila menganjurkan tindakan-tindakan kebijaksanaan yang pasti*. Peraturan para ahli ekonomi yang digemari — selain meningkatkan dua atau tiga kali laju pertumbuhan — ialah *membetulkan sistem harga*, khususnya nilai tukar, suku bunga, terms of trade antara pertanian dan industri dan harga-harga segala faktor produksi. Akan tetapi pernahkah kepercayaan akan sistem harga ini dicoba secara empiris? Bila berbagai negara berkembang membetulkan nilai tukar atau suku bunga mereka pada berbagai waktu, apakah hal itu disusun oleh perbaikan yang berarti dalam situasi penempatan atau hanya oleh pemanfaatan modal yang lebih baik, mening-

katnya produksi dan produktivitas tenaga kerja? Bagaimana-pun, betapa besar bagian ekonomi yang dipengaruhi penyesuaian harga bila terdapat suatu sektor subsistensi yang luas di negara-negara ini dan sektor industri modern umumnya menyumbangkan kurang dari 10% seluruh produksi? Tiada seorang pun berani mengisyaratkan bahwa koreksi-koreksi harga tidak akan menggerakkan ekonomi-ekonomi ini ke arah yang tepat. Akan tetapi apakah koreksi-koreksi harga itu menentukan? Ataukah koreksi-koreksi itu hanya mempunyai pengaruh marginal atas masalah pengangguran? Kita memerlukan lebih banyak bukti empiris sebelum dapat memberikan evaluasi yang menyeluruh mana pun.

Ketiga, dewasa ini ada suatu mode untuk berbicara tentang *teknologi menengah*, sesuatu yang dianggap lebih padat karya dan lebih sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan negara-negara berkembang daripada teknologi yang kini dipakai di dunia maju. Tetapi di manakah teknologi itu? Saya tidak banyak menemukannya di negara-negara maju, yang tidak mempunyai insentif yang nyata untuk menciptakan teknologi khusus bagi negara-negara berkembang dan yang banyak mengekspor teknologi mereka di bawah bantuan yang terikat. Di negara-negara berkembang itu sendiri tidak terjadi improvisasi-improvisasi yang besar dan *tidak terdapat lembaga-lembaga riset yang penting yang mengerahkan energinya untuk mengembangkan teknologi menengah*. Satu-satunya tempat di mana saya menemukan sesuatu yang mirip teknologi menengah adalah Cina, tetapi tidak banyak terjadi pengalihannya ke negara-negara berkembang karena perdagangan dan bantuan Cina dewasa ini sangat terbatas.

Keempat, dalam literatur tentang penempatan saya menemukan banyak saran agar dunia maju membuka pasarnya bagi hasil-hasil padat karya negara-negara berkembang. Paling tidak di sini buktinya cukup jelas: tidak seorang pun menemukan kegairahan di pihak negara maju manapun untuk mematuhi peraturan itu.

Akhirnya, dalam penyelidikan rencana-rencana nasional negara-negara berkembang adalah jelas bahwa *penempatan adalah suatu sasaran sekunder perencanaan, bukan sasaran pertama*. Umumnya ditambahkan sebagai embel-embel pada target pertumbuhan GNP tetapi tidak terpadu dengan baik dalam kerangka perencanaan. Saya mengetahui dari pengalaman saya dengan perumusan rencana-rencana lima tahun Pakistan bahwa bab mengenai strategi penempatan selalu ditambahkan di belakang, untuk melengkapi rencana-rencana itu dan membuatnya nampak lengkap dan terhormat, dan tidak merupakan suatu bagian integral dari strategi pertumbuhan atau kerangka kebijaksanaan. Dalam kenyataan, kebanyakan perkembangan yang mempengaruhi situasi penempatan secara positif, seperti program-program pekerjaan pedesaan dan revolusi hijau, pertama-tama direncanakan untuk mencapai produksi yang lebih tinggi, dan kemampuannya menciptakan kesempatan kerja adalah secara kebetulan, bukan direncanakan. Terdapat tim-tim riset yang tak terbilang jumlahnya, dalam maupun luar negeri, yang mengerjakan pembukuan nasional kita dan menjamin agar laju pertumbuhan kita dibukukan secara memadai; tiada usaha sedikit pun dimaksud untuk statistik penempatan.

Pendeknya *sasaran penempatan adalah anak tiri perencanaan, dan dianggap secara terlalu gampang bahwa laju pertumbuhan yang tinggi akan juga menjamin penempatan penuh*. Tetapi bagaimana kalau hal itu tidak terjadi? Laju pertumbuhan 6% yang bertahan di Pakistan pada 1960-an dibarengi oleh meningkatnya pengangguran, khususnya di Pakistan Timur. Dan apakah yang terjadi kalau negara-negara berkembang tidak dapat mencapai laju pertumbuhan 10% atau lebih yang diperlukan untuk memberantas pengangguran dan harus puas dengan 5 atau 6% selama dasawarsa ini? Apakah mereka dengan tenang akan membiarkan pengangguran meningkat, dan keresahan sosial serta politik yang menyertainya, sebagai harga yang harus dibayar karena tidak berkembang secara yang lebih cepat?

Soal-soal yang tidak menyenangkan serupa itu mendorong saya untuk *meninjau kembali seluruh teori dan praktek pem-*

bangunan. Dan saya menemukan bahwa semuanya ini lebih menyedihkan daripada literatur tentang penempatan.

APAKAH KEMISKINAN BERKURANG?

Sekarang ini, sesudah dua dasawarsa pembangunan, kita berusaha memperbaiki kesalahan-kesalahan, dan terus terang kita tidak tahu apakah masalah-masalah yang berkaitan dengan kemiskinan yang mencekam telah meningkat atau berkurang atau manakah impak pertumbuhan GNP atasnya. Kita tahu bahwa laju pertumbuhan, diukur dengan naiknya GNP, adalah cukup terhormat pada 1960-an, khususnya menurut standar sejarah. Kita juga tahu bahwa sementara negara berkembang berhasil mencapai laju pertumbuhan yang tinggi selama suatu periode yang cukup panjang. Tetapi apakah hal ini telah mengurangi masalah-masalah kemiskinan massa? Apakah ini telah berhasil mengurangi bentuk-bentuk kemiskinan yang paling buruk — kekurangan pangan yang bergizi, penyakit, buta huruf, penduduk tanpa atap, dan perumahan jembel? Apakah itu berarti lebih banyak kesempatan kerja dan persamaan kesempatan yang lebih besar? Apakah watak pembangunan sesuai dengan apa yang diinginkan rakyat sebenarnya? Kita tidak banyak mengetahui hal-hal itu. Hanya terdapat sedikit petunjuk yang dikumpulkan secara selektif dan petunjuk-petunjuk ini mengelisahkan.

Suatu studi baru di India menunjukkan bahwa 40-50% seluruh penduduk mempunyai pendapatan per jiwa di bawah garis kemiskinan resmi di mana kekurangan gizi mulai. Dan yang lebih pertinen, pendapatan per jiwa kelompok ini menurun selama dua dasawarsa terakhir padahal pendapatan per jiwa rata-rata naik.

Di Pakistan yang mengalami laju pertumbuhan yang sehat selama 1960-an, pengangguran meningkat, upah-upah nyata di sektor industri menurun sepertiga, perbedaan pendapatan per-jiwa antara Pakistan Timur dan Barat meningkat hampir dua kali lipat, dan pemusatan kekayaan industri menjadi suatu isu

ekonomi dan politik yang eksplosif. Dan pada tahun 1968, ketika dunia internasional masih memuji Pakistan sebagai suatu model pembangunan, sistemnya meledak, bukan saja karena alasan-alasan politik tetapi juga karena keresahan ekonomi.

Brasilia baru-baru ini mencapai laju pertumbuhan hampir 7% tetapi suatu pembagian pendapatan yang pincang yang berlangsung terus mengancam susunan masyarakatnya sendiri.

Contoh-contoh ini bisa diperbanyak. Kenyataannya diperlukan lebih banyak pekerjaan di bidang ini. Tetapi soalnya ialah bahwa *laju pertumbuhan yang tinggi tak pernah dan tidak akan pernah merupakan jaminan terhadap meningkatnya kemiskinan dan ledakan-ledakan ekonomi.*

Apakah yang salah? Kita diberi tahu dengan keyakinan bahwa bila kita memikirkan GNP kita, kemiskinan akan diatasi secara otomatis. Kita kerap kali diperingatkan untuk menempatkan fokus kita pada target pertumbuhan GNP yang tinggi karena ini dianggap sebagai jaminan yang paling baik untuk memberantas pengangguran dan membagi kembali pendapatan kemudian lewat sarana-sarana fiskal. Oleh sebab itu apakah yang terjadi? Di manakah proses pembangunan mulai tersesat?

APAKAH YANG SALAH?

Saya merasa bahwa proses pembangunan itu paling tidak *tersesat ke dua arah*. Pertama, *kita tidak memandang sebagai tugas kita memberantas bentuk-bentuk kemiskinan yang paling buruk tetapi mencapai tingkat tinggi pendapatan per jiwa*. Kita meyakinkan diri kita sendiri bahwa yang terakhir itu merupakan suatu syarat yang perlu untuk yang pertama, tetapi dalam kenyataan kita tidak banyak memikirkan antar hubungannya. Kita ahli-ahli ekonomi pembangunan meyakinkan dunia berkembang bahwa hidup mulai pada US\$ 1.000 dan secara demikian kita tidak berjasa baginya. Negara-negara berkembang mengejar tingkat-tingkat pendapatan per jiwa yang elusif, mereka sibuk dengan laju pertumbuhan GNP yang tinggi, mereka

terus menerus memikirkan "berapa dihasilkan dan betapa cepat", mereka jauh lebih sedikit memperhatikan "apa yang dihasilkan dan bagaimana dibagi".

Pengejaran pertumbuhan GNP itu tidak perlu salah; dia hanya *menggelapkan pandangan kita*. Tiada gunanya berpretensi bahwa tidaklah demikian halnya, karena bagaimana kita dapat menerangkan memburuknya kemiskinan di banyak negara berkembang? Kalau tidak, bagaimana kita dapat menerangkan kesibukan kita sebagai ahli ekonomi dengan penghalusan rangkaian statistik mengenai GNP, investasi, tabungan, ekspor dan impor; terus berlangsungnya pesona kita dengan model-model pertumbuhan; dan perumusan kriteria evaluasi pertama-tama dalam istilah meningkatnya produksi? Kalau pemberantasan kemiskinan merupakan sasaran sebenarnya, mengapa dilakukan begitu sedikit pekerjaan profesional untuk menentukan luasnya pengangguran, kepincangan pembagian pendapatan, kekurangan gizi, gelandangan dan bentuk-bentuk kemiskinan lain? Mengapa bahkan sesudah dua dasawarsa pembangunan, kita begitu sedikit mengetahui luasnya kemiskinan yang nyata, bahkan dalam ekonomi-ekonomi berencana yang baik seperti India dan Pakistan?

Selain kesibukan yang terus menerus dengan pertumbuhan GNP, kita juga salah dengan menganggap bahwa *kebijaksanaan-kebijaksanaan pembagian pendapatan dapat dipisahkan dari kebijaksanaan-kebijaksanaan pertumbuhan dan dapat ditambahkan kemudian* untuk mendapatkan pembagian yang kita inginkan. Di sini kita menunjukkan kepercayaan yang salah terhadap sistem-sistem fiskal negara-negara berkembang dan suatu pengertian naif mengenai antar aksi lembaga-lembaga ekonomi dan politik. Kita tahu bahwa *lingkup sistem-sistem fiskal ini umumnya sempit dan sulit diperluas*. Kita juga tahu bahwa sekali produksi diorganisasi demikian rupa sehingga membiarkan cukup banyak orang menganggur, *hampir tidak mungkin membagi kembali pendapatan* kepada mereka yang bahkan tidak ikut dalam arus produksi. Kita lebih baik mengetahui perkembangan lembaga-lembaga kapitalis modern dan

kekuasaannya atas pengambilan keputusan politik, dan oleh sebab itu kita lebih menyadari bahwa pola dan organisasi produksi itu sendiri memaksakan suatu pola konsumsi dan distribusi yang secara politik sulit diubah. Sekali anda meningkatkan GNP anda dengan menghasilkan lebih banyak rumah dan mobil mewah, tidaklah begitu mudah mengubahnya menjadi rumah murah dan bis umum. Suatu pola konsumsi dan distribusi tertentu pasti menyusul.

Kita kini mempunyai sejumlah studi kasus yang menunjukkan bagaimana *ilusorisch* harapan bahwa hasil-hasil pertumbuhan dapat dibagi kembali tanpa lebih dahulu mereorganisasi pola produksi dan investasi. Banyak ekonomi yang cepat berkembang di Amerika Latin merupakan suatu ilustrasi yang baik. Di negara saya sendiri, Pakistan, lembaga-lembaga itu sendiri, yang kita ciptakan untuk menggalakkan pertumbuhan yang lebih cepat dan akumulasi modal, kemudian menggagalkan usaha-usaha kita untuk pembagian yang lebih baik dan keadilan sosial. Saya takut bahwa buktinya tidak dapat diragukan dan kesimpulannya tidak dapat dihindari: pemisahan antara kebijaksanaan-kebijaksanaan produksi dan pembagian adalah palsu dan berbahaya. Kebijakan-kebijaksanaan pembagian harus dibangun dalam pola dan organisasi produksi itu sendiri.

Kemana semuanya ini membawa kita? Semuanya ini membawa kita ke suatu *peninjauan kembali teori-teori dan praktek-praktek pembangunan sekarang ini secara mendasar*. Sudah waktunya kita menjungkirbalikkan teori ekonomi dan melihat apakah kita akan mendapatkan hasil yang lebih baik. Situasi sekarang ini sedikit mengingatkan saya akan keadaan di dunia berkembang pada awal 1930-an sebelum Keynes menggoncangkan kita semua dengan *General Theory*-nya. Keynes memberikan kepada kita suatu cara baru untuk melihat kenyataan-kenyataan ekonomi dan politik. Kerangka teorinya tidak begitu elegan, tetapi gagasan-gagasannya mempunyai suatu dampak yang kuat.

Negara-negara berkembang kini mencari suatu cara baru untuk melihat masalah-masalah mereka. Mereka kecewa dan

dibersihkan sedikit oleh pengalaman dua dasawarsa terakhir ini. Mereka tidak begitu pasti bagaimanakah seharusnya perspektif-perspektif pembangunan yang baru itu, tetapi paling tidak *sementara unsurnya* menjadi semakin jelas.

SUATU PERSPEKTIF BARU ATAS PEMBANGUNAN

Pertama, *sasaran pembangunan harus dilihat sebagai serangan selektif atas bentuk-bentuk kemiskinan yang paling buruk*. Tujuan-tujuan pembangunan harus dibatasi sebagai pengurangan secara progresif dan akhirnya pemberantasan kekurangan gizi, penyakit, buta huruf, kejembelan, pengangguran dan ketimpangan-ketimpangan. Kita diajar untuk memikirkan GNP, dan ini akan menyelesaikan kemiskinan. Kita hendaknya membalikinya dan memikirkan kemiskinan, dan hal itu akan memikirkan GNP. Dengan perkataan lain, kita hendaknya memperhatikan *isi* GNP bahkan lebih daripada laju pertumbuhannya.

Kedua, dan ini mengalir dari yang pertama, negara-negara berkembang harus *membatasi standar konsumsi minimum yang harus dicapai dalam suatu periode yang dapat ditangani*, katakan satu dasawarsa. Perencanaan konsumsi harus ditempatkan di pusat; perencanaan produksi harus diarahkan padanya. Dan perencanaan konsumsi tidak boleh dalam uang tetapi dalam barang-barang fisik, dalam seperangkat minimum barang-barang dan jasa-jasa yang harus disediakan bagi orang biasa untuk melenyapkan bentuk-bentuk kemiskinan yang paling buruk: standar pangan, pendidikan, kesehatan dan perumahan yang minimal misalnya. Strategi ini mempunyai dua implikasi.

Pertama, kita harus melepaskan diri dari tirani konsep permintaan dan menggantinya dengan konsep kebutuhan-kebutuhan minimum, paling tidak pada tahap-tahap awal pembangunan, karena menimbang kebutuhan-kebutuhan dasar dengan kemampuan membayar tidak pada tempatnya dalam masyarakat miskin. Hal itu hanya akan merusak pola produksi dan konsumsi secara yang menguntungkan orang kaya seperti terjadi di banyak masyarakat.

Kedua, usaha mengejar standar dan tingkat pendapatan Barat yang elusif, yang tidak dapat dicapai bahkan dalam abad mendatang, harus *diganti dengan konsep suatu pendapatan minimum* yang dibatasi oleh masyarakat masing-masing dan dapat dicapai dalam suatu periode satu dasawarsa yang dapat ditangani.

Ketiga, soal lebih banyak produksi dan pembagian yang lebih baik harus disatukan dalam membatasi pola pembangunan; keduanya harus dilaksanakan pada waktu yang sama; pemisahan antara kedua urusan itu harus diakhiri. Kalau pola produksi (dan ekspor serta impor) diarahkan untuk memenuhi kebutuhan kebutuhan konsumsi minimum dan menampung seluruh tenaga kerja, produksi yang lebih tinggi dengan sendirinya akan menjurus ke pembagian yang lebih baik.

Keempat, dan ini tersirat dalam yang ketiga, *penempatan harus menjadi sasaran primer dalam perencanaan* dan tidak boleh dilihat sebagai sasaran sekunder lagi. Suatu masyarakat hendaknya menganggap bahwa seluruh angkatan kerjanya dapat ditempatkan; atas angkatan ini sumber-sumber daya modalnya yang terbatas harus diratakan. Kita hendaknya membalik pemikiran sekarang ini bahwa modal itu, karena hanya suatu jumlah tertentu tersedia pada waktu tertentu, hanya dapat menampung sebagian angkatan kerja, dan membiarkan sisanya menganggur serta hidup dari orang-orang lain sebagai tanggungan atau pengemis, tanpa pendapatan pribadi mana pun, dan kerap kali menderita bentuk-bentuk kekurangan gizi dan kejembelan yang paling buruk. Sebagai gantinya kita hendaknya memandang jumlah tenaga kerja sebagai data, yang pada setiap waktu harus dikombinasikan dengan persediaan modal, tidak peduli betapa rendahnya produktivitas tenaga kerja atau modal itu. Kalau modal terbatas, pembentukan ketrampilan dan organisasinya dapat menggantikannya dalam jangka pendek. *Hanya kalau kita bertolak dari tujuan penempatan penuh, di mana orang-orang berbuat sesuatu yang bermanfaat, bahkan dengan sedikit modal dan organisasi, kita akan dapat memberantas bentuk-bentuk kemiskinan yang paling buruk.* Dengan adanya tujuan ini, bahkan watak dan pola produksi akan berubah seperti dikemu-

kakan oleh Dudley Seers dalam Laporan Colombiannya, karena pembagian pendapatan yang lebih baik juga akan berarti lebih banyak produksi barang-barang yang kurang padat impor dan modal dan yang memerlukan lebih banyak tenaga kerja.¹

PENGALAMAN CINA

Dalam perspektif pembangunan baru yang diperlukan dewasa ini hanya terdapat beberapa unsur. Unsur-unsur ini tidak lengkap atau terpadu dengan saksama ataupun sangat original. Dan kalau sementara unsur dari kerangka ini kedengaran sangat fantastis, saya mengundang anda untuk mempelajari pengalaman pembangunan negara berkembang yang paling besar di dunia, Cina. Saya mengunjunginya dua kali beberapa tahun belakangan ini dan saya harus mengatakan bahwa saya sangat terkesan dengan hasil-hasil ekonominya dibandingkan dengan hasil-hasil Pakistan. Tidak jelas bagi saya betapa tinggi laju pertumbuhan Cina yang nyata, tetapi jelas bagi saya bahwa pemimpin-pemimpin Cina *melihat masalah pembangunan dari sudut pandangan pemberantasan kemiskinan* dan tidak dari sudut pandangan mencapai suatu tingkat pendapatan per jiwa tertentu yang ditetapkan. Dalam periode kurang dari dua dasawarsa Cina rupanya berhasil memberantas bentuk-bentuk kemiskinan yang paling buruk; dia menikmati penempatan penuh, melek huruf umum dan fasilitas-fasilitas kesehatan yang memadai; dia tidak menderita kekurangan gizi atau kejembelan. Lebih dari itu, kesan saya ialah bahwa Cina mencapai semuanya itu dengan laju pertumbuhan yang tidak begitu tinggi, dengan lebih memperhatikan isi dan pembagian GNP. Dalam kenyataan Cina membuktikan bahwa tidaklah benar bahwa kemiskinan dapat disingkirkan dan penempatan penuh dicapai hanya pada laju pertumbuhan yang tinggi dan hanya dalam periode banyak dasawarsa.

Bagaimana Cina mencapai semuanya itu? Sudah barang tentu sistem politiknya, isolasinya, besarnya, mobilisasi ideologinya, semuanya ini ikut mengembangkan pola pembangunannya. Tetapi apakah terdapat pelajaran mana pun yang dapat dipelajari, bahkan kalau kita tidak mendukung sistem politiknya?

1 Dudley Seers. *Towards Full Employment: A Programme for Colombia* (Jenewa: ILO, 1970)

Tidakah di sini suatu ilustrasi praktis untuk suatu serangan selektif terhadap masalah-masalah kemiskinan, usaha untuk mencapai pendapatan minimum dan standar-standar konsumsi minimum, perpaduan kebijaksanaan-kebijaksanaan produksi dan pembagian dan pelaksanaan penempatan penuh dengan sedikit modal? Tiada gunanya mengatakan bahwa hasil-hasil itu harus dicapai dengan biaya sosial dan politik yang luar biasa; rakyat di negara-negara berkembang kerap kali membayar biaya ini tanpa hasil ekonomi yang kelihatan sehingga mereka melihat pengalaman Cina itu dengan iri hati dan pujian. Telah tiba saatnya, khususnya karena isolasi Cina telah berakhir, agar diadakan suatu studi yang obyektif dan terperinci mengenai pengalamannya sebagai ganti retorika biasa yang sejak lama harus kita dengarkan.

Sebagai penutup, ijinlah saya mengatakan bahwa usaha mencari perspektif pembangunan baru — tema Konperensi ini, penempatan dan keadilan sosial, hanya merupakan dua faset — telah dimulai di negara-negara berkembang. Banyak di antara kita dari negara-negara ini, yang pada hakikatnya adalah hasil liberalisme Barat dan kembali ke negara-negara kita untuk mendatangkan pembangunan, kerap kali mendatangkan lebih banyak ketegangan dan keresahan. Kita menyaksikan *erosi progresif liberalisme*, baik di negara-negara kami maupun di negara-negara donor kami. Dan kini kita lesu dan merasa kecewa. Tiada gunanya menawarkan kepada kita slogan-slogan lama dan fungsi-fungsi produksi yang nampak curang apabila kita bicara tentang pembagian pendapatan dan penempatan. Tiada gunanya membersihkan teori-teori lama dan menggilapkan gagasan-gagasan lama serta minta kepada kami untuk pergi dan mencobanya lagi. *Telah tiba saatnya kita meninjau kembali seluruh teori dan praktek pembangunan.*

Pidato saya berikutnya yang penting mengenai persoalan ini disampaikan bulan April 1972. Di sini saya berusaha mengembangkan argumennya lebih lanjut dengan menggariskan sementara perubahan institusional penting yang kiranya diperlukan suatu negara berkembang sebelum melancarkan serangan lang-

sung terhadap kemiskinan. Naskah pidato itu disajikan di bawah ini: ¹

Saya diminta meringkas *krisis di dunia berkembang sekarang ini* kurang lebih selama dua puluh menit mendatang ini. Saya menganggap ini sebagai suatu krisis tersendiri karena dunia berkembang adalah begitu bermacam-macam dan krisis pembangunan telah berkembang begitu lama sehingga setiap pembahasan sumir kiranya akan disangah di mana-mana. Saya akan berusaha, biarpun hal ini berlawanan dengan akal sehat saya.

HAKIKAT KRISIS PEMBANGUNAN

Saya percaya bahwa pembangunan ekonomi dewasa ini dalam kesulitan yang serius. Dan petunjuknya banyak.

— *Sesudah dua dasawarsa pembangunan, hasilnya sangat sedikit.* Bila anda mempelajari angka-angka mengenai laju pertumbuhan yang membingungkan, anda menemukan bahwa untuk sekitar dua pertiga umat manusia kenaikan pendapatan per jiwa adalah kurang dari satu dollar selama dua puluh tahun terakhir.

— *Bahkan kenaikan ini, betapa kecil pun, tidak merata.* Sekitar 40% penduduk terjepit tanpa harapan dalam perjuangan mereka untuk hidup dan kadang-kadang menerima lebih sedikit daripada dua puluh tahun yang lalu.

— Sementara kasus pembangunan yang berhasil telah menjadi *bencana pembangunan*, di antaranya Pakistan dan Nigeria.

— Terdapat semacam "*kelesuan pembangunan*" di banyak negara berkembang dewasa ini, serta terdengar seruan-seruan keras agar diadakan revolusi sosial dan ekonomi, dan terdapat "*kelesuan bantuan*" dewasa ini di negara-negara maju di mana banyak suara menuntut agar partnership yang tidak pernah partnership sungguh-sungguh dihentikan.

— Dan sebagai puncaknya, *banyak pendukung zero growth muncul* di masyarakat-masyarakat di mana pertumbuhan selalu dipandang sebagai seorang dewi suci, dan yang mengajarkan

¹ Pidato pada Konperensi Pembangunan Internasional, Washington, D.C., April 1972. Pidato ini kemudian dimuat dalam *Washington Post*, 30 April 1972, dan dalam *World Development* 1 No. 7 (Juli 1973)

kepada negara-negara berkembang keutamaan suatu komitmen murni akan sasaran-sasaran pertumbuhan. Hal ini menggaris-bawahi betapa seriusnya reaksi terhadap pertumbuhan demi pertumbuhan itu.

Apakah yang salah sesungguhnya? Mengapa terdapat kekecewaan begitu besar dengan pembangunan ekonomi? Di manakah akar krisis sekarang ini? Saya merasa bahwa negara-negara berkembang itu sendiri harus disalahkan sebagai sebab sebagian besar kekacauan sekarang ini.

Dua dasawarsa berselang, ketika negara-negara berkembang mulai mempercepat laju pembangunan ekonomi mereka, rupanya mereka mengambil *tiga keputusan dasar*.

- Terpesona oleh taraf-taraf hidup negara-negara maju yang tinggi dan yakin bahwa hidup sebenarnya mulai pada US\$ 1.000 atau sekitarnya, mereka memutuskan untuk *mencapai laju pertumbuhan GNP yang tinggi* dan mengejar angka-angka pendapatan per jiwa rata-rata tertentu yang magis.
- Umumnya mereka memilih "*ekonomi campuran*" sebagai gaya pembangunan dengan keyakinan bahwa mereka cukup pandai untuk memadukan unsur-unsur yang paling baik dari kapitalisme dan sosialisme.
- Mereka berpaling kepada negara-negara maju untuk *banyak bantuan* dengan harapan bahwa ini akan memungkinkan dicapainya laju pertumbuhan dan taraf hidup yang tinggi dalam suatu periode yang dapat ditangani.

Ketiga keputusan ini ternyata *mendatangkan bencana*.

PERBEDAAN-PERBEDAAN MELEBAR

Usaha mengejar taraf-taraf hidup Barat paling banter adalah suatu ilusi. Sesudah dua dasawarsa buktinya cukup jelas. Perbedaan pendapatan per jiwa antara bangsa-bangsa kaya dan

miskin *terus meningkat* selama dua puluh tahun terakhir ini. Dewasa ini (1972) pendapatan per jiwa rata-rata di dunia maju adalah US\$ 2.400 dibandingkan dengan US\$ 180 di negara-negara berkembang. Perbedaannya meningkat menjadi US\$ 2.200. Diperkirakan pada 1980 akan meningkat lagi dengan US\$ 1.100. Dan menurut segala petunjuk sekarang ini *jurang itu akan terus melebar* dan bangsa-bangsa kaya akan menjadi semakin kaya kendati segala liberalisme yang umumnya dinyatakan dalam forum-forum seperti forum ini. Hanya untuk menggarisbawahi bahwa sia-sialah mengharap bahwa jurang antara bangsa-bangsa kaya dan miskin akan berkurang, saya sebutkan satu perbandingan: naiknya pendapatan per jiwa Amerika Serikat selama satu tahun adalah sama dengan kenaikan yang kiranya dapat dicapai oleh India selama seratus tahun. Oleh sebab itu memikirkan sasaran-sasaran pembangunan dengan taraf-taraf hidup Barat atau menempatkan fokus pada melebarnya jurang pendapatan antara bangsa-bangsa kaya dan miskin sama sekali tidak masuk akal kecuali untuk membuat bangsa-bangsa kaya merasa tidak enak dari waktu ke waktu dan untuk membuat bangsa-bangsa miskin itu merasa kasihan dengan diri sendiri. Negara-negara berkembang tidak mempunyai pilihan selain *berpaling ke dalam* seperti Cina melakukannya dua puluh tiga tahun yang lampau, *dan memilih suatu gaya hidup yang berbeda, dengan mencari suatu pola konsumsi yang lebih cocok dengan kemiskinan mereka* — periuk belanga dan sepeda serta kebiasaan-kebiasaan konsumsi sederhana tanpa tergoda oleh gaya-gaya hidup bangsa-bangsa kaya. Ini menuntut suatu pembatasan kembali sasaran-sasaran ekonomi dan sosial yang benar-benar radikal, likuidasi kelompok-kelompok istimewa dan vested interests yang barangkali tak mungkin di banyak masyarakat, dan suatu pembagian kembali kekuasaan politik dan ekonomi yang boleh jadi hanya bisa dicapai lewat suatu revolusi, bukan perubahan evolusioner.

MENCARI STRATEGI PEMBANGUNAN BARU

Itu juga berarti bahwa negara-negara berkembang *harus mencari suatu strategi pembangunan baru*. Strategi yang lama

didasarkan atas asumsi bahwa kemiskinan dapat diberantas dengan laju-laju pertumbuhan tinggi, yang akhirnya akan merembes ke bawah ke massa. Dalam strategi ini laju pertumbuhan yang tinggi selalu lebih baik daripada laju pertumbuhan yang rendah dan pembagian dapat dilakukan setelah dicapai pertumbuhan. Kedua premis ini ternyata gagal.

Tidaklah benar bahwa laju pertumbuhan tinggi karena memperluas opsi-opsi masyarakat, selalu lebih baik daripada laju pertumbuhan rendah. Semuanya itu bergantung pada struktur laju-laju pertumbuhan itu. Kalau laju pertumbuhan yang tinggi dicapai dengan produksi barang-barang mewah untuk orang-orang kaya dan istimewa, dia tidak mesti lebih baik daripada laju pertumbuhan rendah yang dibagi secara lebih merata. Dengan perkataan lain, evaluasi tingkat-tingkat laju pertumbuhan yang berbeda tidak dapat dibuat terlepas dari pembagian pendapatan yang tersirat di dalamnya. Ini bukanlah semata-mata soal betapa banyak dihasilkan, tetapi *apa* yang dihasilkan dan *bagaimana hasil itu dibagi*. Pengukuran GNP sayangnya tidak menyebutkan kepuasan sosial.

Di sini masuklah bagian kedua strategi lama, yang mengatakan bahwa pembagian pendapatan adalah suatu pertimbangan yang menyusul. Kalau tersedia lebih banyak barang-barang dan jasa-jasa dalam sistem, semuanya itu bisa dibagi kembali demikian rupa untuk menciptakan lebih banyak kepuasan sosial. Akan tetapi ini tidaklah benar. Dan adalah penting bahwa jalan pikiran ini ditolak karena telah menimbulkan banyak kerugian.

Anggapan itu tidak benar paling tidak karena tiga alasan berikut:

- Masyarakat-masyarakat miskin kerap kali mempunyai *sarana-sarana pembagian pendapatan yang jelek*. Lingkup sistem fiskal umumnya sangat terbatas. Bahkan bila pembagian pendapatan sangat ditekankan, hal itu sulit dilakukan lewat perpajakan langsung. Sebagai ilustrasi, bahkan kalau 60% pendapatan di India dinikmati 20% penduduknya, ini masih berarti tingkat rata-rata pendapatan per jiwa sebanyak US\$ 300 untuk yang "kaya" yang masih di bawah

batas pembebasan pajak pendapatan sebanyak US\$ 400. Dengan perkataan lain, dalam masyarakat-masyarakat miskin pengalihan pendapatan dari sektor yang satu ke sektor yang lain hanya dapat dilakukan secara sangat terbatas dengan mekanisme perpajakan.

- Arus pendapatan tidak berupa uang, tetapi *dalam bentuk barang-barang dan jasa-jasa*. Arus itu dipengaruhi oleh pembagian pendapatan semula. Kalau masyarakat berhasil meningkatkan pendapatannya dalam bentuk perumahan dan mobil mewah, bagaimana anda dapat mengubahnya menjadi perumahan murah dan bis umum kecuali kalau kekayaan itu diambil alih dengan kekerasan oleh rakyat miskin?
- Lembaga-lembaga yang menciptakan pertumbuhan *tidaklah netral mengenai pembagiannya*. Dengan demikian kalau lembaga-lembaga pertumbuhan ditandai perbedaan-perbedaan besar dalam milik tanah dan pemusatan-pemusatan kekayaan industri, proses pertumbuhannya akan memperkuatnya lebih lanjut dan lembaga-lembaga itu akan melawan dan menggagalkan segala usaha mendatang untuk mengambil kekuasaan dan privilese-privilese mereka lewat pembaruan-pembaruan teratur. Inilah pada hakikatnya yang terjadi di Pakistan pada 1960-an.

Oleh sebab itu strategi pembangunan baru harus menolak tesis bahwa kemiskinan dapat diserang secara tidak langsung dengan merembesnya laju pertumbuhan ke bawah ke massa. Strategi baru itu harus didasarkan atas premis bahwa *kemiskinan harus diserang secara langsung*.

SERANGAN LANGSUNG TERHADAP KEMISKINAN

Manakah unsur-unsur serangan langsung terhadap kemiskinan serupa itu? Pada tahap ini sukarlah mengatakannya karena negara-negara berkembang baru mulai mengetahui masalah ini dalam perspektif baru. Tetapi ijinlah saya menyebutkan beberapa unsur yang penting:

- Pertama, *fokus harus digeser kepada 40-50% penduduk yang paling miskin*. Siapakah mereka ini? Berapa jumlahnya? Bagaimana taraf-taraf hidup mereka selama ini? Bahkan pada tahap ini kita hendaknya lebih banyak mengetahui masalah yang ingin kita tangani dua puluh tahun yang lalu.
- Dalam merencanakan target-target produksi nasional, kebutuhan-kebutuhan dasar minimum rakyat miskin ini harus diperhitungkan, tidak peduli apakah mereka menyatakannya dalam pasar atau tidak. Dengan perkataan lain, permintaan pasar, yang banyak dipengaruhi oleh pembagian pendapatan, harus ditolak secara eksplisit dan sebagai gantinya *ditentukan target-target konsumsi dan produksi nasional atas dasar kebutuhan-kebutuhan dasar minimum manusia*. Kita telah terlalu lama menjadi budak konsep permintaan pasar. Tetapi permintaan pasar mengejek kemiskinan atau mengabaikannya karena rakyat miskin mempunyai sangat sedikit daya beli.
- Sebagai konsekuensinya, masalah pembangunan harus dibatasi kembali sebagai suatu *serangan selektif terhadap bentuk-bentuk kemiskinan yang paling buruk*. Tujuan-tujuan pembangunan harus dinyatakan dengan istilah-istilah pengurangan progresif dan penghapusan kekurangan gizi, penyakit, buta huruf, kejembelan, pengangguran dan kepincangan-kepincangan. Indikator-indikator sosial harus dikembangkan dan kemajuan rencana-rencana diukur dengan tujuan-tujuan khusus dan kuantitatif di bidang-bidang ini dan bukan dengan pendapatan per jiwa rata-rata. Kita diajar untuk memikirkan GNP karena ini akan menghapus kemiskinan. Kita hendaknya membalikinya dan menangani kemiskinan dahulu karena GNP dapat menjaga dirinya sendiri karena ini hanya suatu penjumlahan yang konvenien bagi usaha-usaha manusia dan bukan motivasinya.
- Suatu konsekuensi lain ialah bahwa *usaha untuk lebih banyak produksi dan pembagian yang lebih baik harus disatukan* dan tidak boleh ditangani secara terpisah. Ini selalu berarti bahwa *penempatan harus ditangani sebagai suatu sasaran primer pembangunan*, bukan sekunder, karena merupakan sarana yang paling efektif untuk membagi

pendapatan dalam masyarakat miskin. Modal tidak boleh dipusatkan dalam suatu sektor modern yang kecil, yang menikmati produktivitas dan tabungan tinggi, tetapi harus diratakan di antara sektor-sektor ekonomi lewat program-program pekerjaan umum bila perlu dan bahkan dengan risiko menurunkan rata-rata produktivitas tenaga kerja dan laju pertumbuhan mendatang. Masyarakat-masyarakat miskin harus menghadapi pilihan ini secara tegas, jumlah modal mereka terbatas. Mereka dapat meningkatkan secara substansial produktivitas suatu bagian kecil angkatan kerja di sektor modern sambil membiarkan sebagian besar menganggur atau puas dengan rata-rata produktivitas yang lebih rendah tetapi dengan penempatan penuh. Sekali lagi, pada hemat saya Cina mengambil pilihan kedua dan oleh sebab itu mampu mencapai penempatan penuh dan pembagian pendapatan yang adil pada tingkat pendapatan per jiwa yang relatif rendah.

EKONOMI CAMPURAN

Akan tetapi dapatkah strategi pembangunan serupa itu dipikirkan dan dilaksanakan dalam struktur-struktur politik dan ekonomi sekarang ini di negara-negara berkembang? Dan di sini kita sampai pada keputusan kedua yang mendatangkan bencana, yaitu pilihan *ekonomi campuran*. Dalam kebanyakan kasus pilihan serupa itu *memadukan unsur-unsur yang paling buruk, bukan yang paling baik, dari kapitalisme dan sosialisme*. Pilihan ini kerap kali mencegah negara-negara berkembang menerima insentif-insentif ekonomi dan memanfaatkan berfungsinya sistem harga secara bebas untuk mencapai efisiensi dalam suatu kerangka kapitalis, jika tidak keadilan. Dalam kenyataan terdapat terlalu banyak kontrol administratif dan distorsi harga yang tidak efisien. Pada waktu yang sama pilihan ekonomi campuran itu mencegah masyarakat-masyarakat ini mengejar tujuan-tujuannya dalam suatu kerangka yang benar-benar sosialis, karena lembaga-lembaga ekonomi campuran kerap kali lebih bersifat kapitalis dari pada tidak. Oleh sebab itu hasil akhirnya ialah bahwa mereka jatuh di antara dua bangku di atas abu, yaitu *memadukan insentif-insentif ekonomi yang lemah*

dengan sosialisme birokratis. Kekacauan dalam sasaran-sasaran sosial dan politik dalam kerangka suatu ekonomi campuran serupa itu tidak menunjang pertumbuhan atau pun keadilan.

Perasaan saya pribadi ialah bahwa *hari-hari ekonomi campuran sudah dihitung.* Negara-negara berkembang harus menjadi kapitalis secara lebih jujur atau sosialis sejati. Alternatif kapitalis hanya dapat berfungsi dalam situasi di mana masyarakat bersedia menerima perbedaan-perbedaan pendapatan untuk suatu periode panjang tanpa meledak atau di mana laju-laju pertumbuhan yang sangat tinggi (10-15%) dapat dibiayai dengan masuknya banyak sumber daya dari negara-negara sahabat Barat. Dalam keadaan lain satu-satunya alternatif ialah suatu *sistem sosialis sejati*, yang didasarkan atas suatu ideologi yang berlainan dan suatu pola masyarakat yang berbeda. Tetapi ini tidaklah berarti sosialisme birokratis, melainkan suatu perubahan besar dalam perimbangan kekuatan politik dalam masyarakat-masyarakat ini dan pembaruan-pembaruan ekonomi dan sosial yang drastis. Apakah negara-negara berkembang dapat melakukan perubahan serupa itu tanpa revolusi kekerasan adalah suatu persoalan gawat jaman kita.

BANTUAN ASING

Sekarang kita berpaling pada keputusan ketiga yang menda-tangkan bencana, yaitu *ketergantungan pada bantuan asing.* Perlu ditegaskan bahwa saya adalah salah satu di antara mereka yang selalu percaya akan liberalisme ekonomi dan partnership sejati antara negara-negara maju dan berkembang. Tetapi sejarah bantuan asing selama dua dasawarsa terakhir yang menyedihkan mulai meyakinkan saya, seperti dia telah meyakinkan banyak rekan liberal saya, bahwa *dunia berkembang akan lebih baik tanpa bantuan asing serupa itu.* Sayang saya tidak mempunyai waktu untuk membicarakan asal bantuan asing, motivasinya yang berubah-ubah dan kesulitannya sekarang ini, tetapi ijinkan saya menyampaikan beberapa catatan tanpa penjelasan.

- Tingkat bantuan asing yang dibutuhkan untuk suatu perubahan yang berarti di negara-negara berkembang selama suatu periode satu dasawarsa lewat jalan laju pertumbuhan paling tidak adalah *empat sampai lima kali tingkat bantuan pembangunan resmi sekarang ini*. Negara-negara maju tidak mempunyai kemauan atau pun imaginasi untuk menawarkan bantuan serupa itu.
- Tingkat-tingkat bantuan sekarang ini hanya mempunyai *arti marginal* bagi negara-negara berkembang dan datang dengan begitu banyak syarat proyek, konsultan asing, teknologi yang tidak cocok, dan masalah-masalah hutang yang menjengkelkan sehingga menguras inisiatif dan kebebasan bertindak dunia berkembang.
- Negara-negara berkembang harus memandang bantuan asing sebagai *hasil sampingan yang tidak dapat diandalkan* dalam usaha perencanaan mereka yang menyeluruh dan mengarahkan energi mereka pada *perubahan-perubahan institusional dalam negeri* yang dibutuhkan untuk menciptakan suatu tata ekonomi dan sosial yang berlainan, yang didasarkan atas egalitarisme dan taraf hidup terbaik yang kedua.
- Di bidang internasional negara-negara berkembang harus *mengorganisasi "kekuatan miskin" mereka untuk merebut konsesi-konsesi dari bangsa-bangsa kaya* dan mengatur suatu pengalihan sumber-sumber daya sejati. Oleh sebab bangsa-bangsa kaya dalam beberapa dasawarsa mendatang akan menyusut menjadi kurang dari 10% penduduk dunia dengan 70% pendapatan dunia, bangsa-bangsa miskin akan cukup banyak dan cukup mendongkol untuk mengorganisasi usaha serupa itu.
- Satu unsur dalam konfrontasi serupa itu ialah memberitahu bangsa-bangsa maju bahwa negara-negara berkembang *tidak dapat membayar kembali hutang luar negeri mereka* dan bahwa masyarakat dunia harus mengatur penghapusannya.
- Unsur lain ialah *memanfaatkan kekuasaan tawar menawar kolektif mereka* dalam perundingan-perundingan mereka dengan bangsa-bangsa kaya. Baru-baru ini perundingan-

perundingan oleh anggota-anggota OPEC diharap menghasilkan US\$ 20 milyar penerimaan tambahan bagi negara-negara penghasil minyak pada tahun 1980.¹ Demikian pun, kalau negara-negara berkembang dapat memanfaatkan kekawatiran sekarang ini mengenai habisnya sumber-sumber daya yang tidak dapat dibaharui dan berjuang untuk 10% pajak atas konsumen mineral-mineral ini, mereka dapat mengumpulkan sampai US\$ 30 milyar selama dasawarsa ini untuk suatu *dana pembangunan internasional*. Mereka juga dapat menuntut bagian mereka dari sumber-sumber daya yang merupakan milik bersama umat manusia, seperti samudera-samudera dan ruang angkasa, dan mulai menuntut agar 70% pendapatan eksploitasi sumber-sumber daya serupa itu diserahkan kepada mereka atas dasar penduduk dunia.

Yang saya sampaikan di sini adalah perasaan yang timbul di negara-negara berkembang. Saya bukan seorang rasul konfrontasi dan saya juga tidak bersedia mengingkari liberalisme saya sendiri. Akan tetapi saya anggap penting untuk menyadari bahwa liberalisme tidak dapat bertahan di suatu dunia yang tidak liberal. Negara-negara berkembang sedang mengalami suatu perasaan yang sangat gelap dan buruk. Mereka mempersoalkan semua asumsi yang mereka jadikan dasar strategi pembangunan awal mereka. Saya tidak dapat meramalkan apa yang akan dihasilkan peninjauan kembali ini. Tetapi kalau saya harus menebak sekarang, saya memperkirakan bahwa pembangunan ekonomi beberapa tahun mendatang ini akan semakin didasarkan atas suatu *strategi baru berupa serangan langsung terhadap kemiskinan massa, suatu gerak menuju sosialisme dan tingkat swa-daya yang jauh lebih tinggi*. Inilah manifesto baru yang sedang dirumuskan kebanyakan negara berkembang. Akan tetapi terdapat jurang lebar antara perumusan dan implementasi, antara persepsi kabur dan aksi yang nyata. Hari depan dunia berkembang boleh jadi akan ditentukan sejauh mana jurang ini dapat dijembatani tanpa ledakan politik dengan kekerasan.

1 Perkiraan pada musim semi 1972. Kejadian-kejadian bahkan bergerak lebih cepat daripada antisipasi saya.

PEMENUHAN KEBUTUHAN- KEBUTUHAN DASAR MANUSIA : WAKTU UNTUK AKSI BERSAMA*

Dua dasawarsa terakhir ini dicapai banyak kemajuan ekonomi, tetapi pembangunan adalah suatu sasaran yang terus bergerak dengan kebutuhan-kebutuhan dan prioritas-prioritas yang berubah-ubah. Tantangan pembangunan dewasa ini adalah perbedaan-perbedaan dalam hidup yang membiarkan semakin banyak orang dalam kemiskinan dan keadaan yang makin memburuk. Masalah ini jelas memerlukan suatu aksi bersama dalam program-program pembangunan yang sedang berlangsung untuk menolong negara-negara dan rakyat-rakyat yang paling miskin memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar mereka.

Kurang diakui sejauh mana tersedia sarana-sarana untuk lebih efektif memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar rakyat miskin di semua negara berkembang. Walaupun tidak memadai, usaha-usaha lembaga-lembaga pembangunan baik nasional maupun internasional baru-baru ini adalah berguna dan orang lebih baik mengetahui proses pembangunan. Negara-negara berkembang mendapat pengalaman dan di banyak negara pemimpin-pemimpin dan perencana-perencana yang kompeten mampu menyusun program-program pembangunan yang lebih efektif.

* Saduran karangan Maurice J. Williams, "Time for Concerted Action", *Economic Impact*, 1979/1, hal. 14-19, oleh Asnani Usman. Maurice J. Williams tahun 1974 dipilih sebagai Kepala dari "Development Assistance Committee" Organisasi Kerjasama Ekonomi dan Pembangunan (OECD)

Demi kepentingan negara-negara berkembang tersedia sumber-sumber daya baru berkat persetujuan-persetujuan untuk mengisi kembali Badan Pengembangan Internasional, pembentukan Dana Internasional untuk Pengembangan Pertanian yang baru dan berbagai tindakan khusus lain. Untuk 5 tahun yang akan datang tersedia lebih banyak sumber daya karena para donor telah berjanji untuk meningkatkan jumlah dan daya guna bantuan mereka.

Keharusan politis untuk meningkatkan kerjasama antara negara-negara berkembang dan negara-negara maju baru-baru ini dilakukan pada Konperensi Kerjasama Ekonomi Internasional tahun 1977 di Paris dan konperensi-konperensi internasional lainnya. Dialog Utara-Selatan telah menunjang semangat realisme yang membimbing ke strategi akomodasi bersama. Dicapai kata sepakat bahwa kebutuhan-kebutuhan rakyat-rakyat dan bangsa-bangsa miskin harus diusahakan lebih efektif.

Dengan meningkatnya pengertian politis tentang perlunya suatu aksi bersama demi kepentingan rakyat yang paling miskin di semua negara dengan pengetahuan dan pengalaman yang lebih baik dalam pembangunan, dan tersedianya serta dijanjikannya sumber-sumber daya, maka waktunya telah sampai untuk memperkuat lembaga-lembaga bagi aksi pembangunan bersama.

SASARAN-SASARAN PEMBANGUNAN DITINJAU KEMBALI

Hanya beberapa tahun yang lalu dianggap benar-benar luar biasa bahwa kebanyakan negara di Asia, Amerika Latin dan Afrika dipimpin oleh pemerintah-pemerintah yang merdeka dan semakin efektif, bahwa berjuta-juta orang hidup lebih lama dan semakin banyak anak hidup terus, bahwa dilakukan investasi-investasi dalam infra struktur dan fasilitas-fasilitas yang produktif, bahwa produksi pangan berhasil mengimbangi pertumbuhan penduduk, bahwa di semua negara kecuali yang paling terbelakang didirikan industri manufaktur untuk barang-barang konsumsi dan setengah jadi, dan bahwa berjuta-juta orang

dididik untuk pekerjaan-pekerjaan produktif. Sebagai akibat dari hal-hal di atas ini, maka dalam dua dasawarsa yang lalu negara-negara berkembang meningkat income perkapitanya, rata-rata tiap tahun lebih dari 3%. Ini adalah ucapan klise bahwa pertumbuhan yang cepat ini tidak mempunyai preseden dalam sejarah.

Pada akhir 1950-an dan awal 1960-an tidak diharapkan bahwa kemajuan serupa itu mungkin bagi negara-negara berkembang. Kebanyakan masih berada dalam kesukaran-kesukaran politik "nation building" dan pembatasan-pembatasan terhadap pembangunan rupanya tidak mungkin diatasi. Perlunya mendobrak apa yang dinamakan "lingkaran setan kemiskinan" mendorong para pendukung pembangunan untuk menganjurkan investasi dalam sektor-sektor dan negara-negara dengan laju pertumbuhan yang tinggi. Sasarannya ialah menunjukkan bahwa akselerasi pembangunan di Dunia Ketiga adalah mungkin. Sasaran ini sudah tidak diragukan. Sementara laju pertumbuhan ekonomi menyembunyikan perbedaan-perbedaan besar antara negara-negara dari sukses yang dramatis sampai kemiskinan yang parah — pertumbuhan yang dicapai kebanyakan negara dan hasil impresif sementara negara menunjukkan bahwa janji perkembangan dapat dipenuhi juga oleh yang lainnya.

Barangkali aspek yang paling mengherankan dalam sejarah negara-negara berkembang sebagai suatu kelompok ialah diperintahkannya laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi dalam 1970-an kendati inflasi harga-harga sesudah 1973 dan resesi yang tinggi dalam negara-negara Organisasi Kerjasama Ekonomi dan Pembangunan (OECD). Bahwa laju pertumbuhan per-kapita dalam 1970-an 3,3% melampaui pertumbuhan dari dasawarsa terdahulu menunjukkan elastisitas ekonomi yang tak disangka-sangka. Sebagian besar ini adalah berkat pengelolaan ekonomi yang baik oleh pejabat-pejabat negara-negara berkembang yang dapat menyesuaikan diri dengan perubahan-perubahan keadaan ekonomi. Mereka mempertahankan program-program investasi dan menghindarkan penurunan taraf hidup yang sudah rendah, bahkan dengan mengalami defisit besar dan menerima suatu

beban hutang yang berat untuk masa depan. Keadaan cuaca juga penting. Diatasinya akibat-akibat musim kering di Afrika sebelah selatan Sahara, dan panen pangan di Asia Selatan dan Afrika tahun 1975 dan tahun 1976 telah ikut mendorong pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan di kawasan-kawasan itu.

Pada waktu yang sama, posisi yang lebih kuat dari banyak negara berkembang, dan meningkatnya secara berangsur-angsur perdagangan antara mereka menunjukkan bahwa kegiatan ekonomi banyak negara dunia berkembang tidak secara langsung terjalin dengan pertumbuhan dalam negara-negara Organisasi Kerjasama Ekonomi dan Pembangunan (OECD) seperti yang diduga sebelumnya. Pola perdagangan dunia berkembang berubah. Negara-negara berkembang tidak lagi hanya mengekspor bahan mentah dan mengimpor barang-barang industri, tetapi mereka mengekspor dan mengimpor kedua-duanya. Sekalipun perdagangan mereka dengan negara-negara OECD masih dominan; lebih dari 20% komoditi primer nonminyak dan 30% ekspor barang jadi mereka sekarang dilakukan dengan negara-negara berkembang lainnya. Dengan demikian banyak negara berkembang memainkan peranan yang lebih besar dalam pembagian kerja internasional dan menikmati hasil perdagangan.

Kendati kemajuan ekonomi sangat pesat dalam 20 tahun terakhir ini, harapan pembangunan yang efektif disuramkan oleh kenyataan bahwa sangat sedikit kemajuan dicapai oleh rakyat-rakyat dan bangsa-bangsa yang paling miskin. Selain itu hampir di mana-mana laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi tidak dibarengi dengan pertumbuhan kesempatan kerja dan dengan perbaikan perataan pendapatan yang relatif, seperti dikemukakan dalam pidato-pidato Robert McNamara, Presiden Bank Dunia dan lain-lain. Sebaliknya ada kecenderungan meningkatnya pengangguran dan polarisasi pendapatan, karena pembangunan telah gagal menyediakan cukup kesempatan kerja yang produktif.

Banyak orang sangat rendah tingkat produktivitas dan pendapatannya. Laju perluasan kesempatan kerja banyak ketinggalan terhadap laju pertumbuhan tenaga kerja di keba-

nyakan negara dunia berkembang. Lebih banyak pemborosan, kesengsaraan, kekurangan pangan dan penyakit berasal dari pengangguran dan pendapatan yang tidak memadai daripada dari alasan-alasan lain. Diperkirakan bahwa lebih dari 700 juta orang hidup dalam keadaan kemiskinan yang mutlak, akan tetapi kemiskinan mutlak hanyalah bagian dari masalah kemiskinan karena di seluruh dunia berkembang berjuta-juta orang lain hanya hidup sedikit di atas subsistensi marginal.

Semakin banyak orang tidak dibutuhkan dalam produksi barang-barang dan jasa-jasa di negara-negara mereka. Pengangguran adalah suatu masalah yang juga menimpa negara-negara industri, oleh karena itu tantangannya bagi kebijaksanaan pembangunan ekonomi adalah global.

Bagi dunia berkembang, masalah kemiskinan mutlak adalah multidimensional. Dia adalah suatu masalah teknologi sejauh teknologi padat modal adalah produktif tetapi tinggi biaya sosialnya berupa menyusutnya kesempatan kerja. Dia adalah suatu masalah kewiraswastaan dan manajemen karena kurangnya ketrampilan-ketrampilan ini di kebanyakan negara berkembang membatasi kemungkinan untuk menggunakan metode-metode produksi yang lebih padat karya. Dia adalah suatu masalah pangan dengan kebutuhan untuk meningkatkan baik produksi maupun permintaan akan pangan guna mengurangi kelaparan dan kekurangan gizi yang tersebar luas. Dia adalah suatu masalah investasi yang menyangkut perubahan-perubahan struktural dan perluasan pasar yang efektif. Akhirnya dia adalah suatu masalah kependudukan, tidak hanya karena semakin banyaknya orang yang memasuki pasaran kerja, tetapi karena justru adalah keadaan kemiskinan yang mempertahankan kesuburan yang tinggi dan menghambat perubahan-perubahan sosial yang merupakan suatu prasyarat untuk mengurangi kesuburan. Dalam segala aspek, kemiskinan yang tersebar luas mempersoalkan tata sosial dan politik baik nasional maupun internasional.

Luasnya kemiskinan mutlak, sifat kerasnya, kenyataan bahwa sejumlah besar penduduk ditinggalkan dengan sedikit

harapan akan perbaikan kondisi mereka dan ini kendati pertumbuhan ekonomi yang cepat mendorong orang untuk menilai alternatif-alternatif kebijaksanaan pembangunan, alternatif-alternatif yang akan menempatkan sarana-sarana untuk pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasar manusia di pusat perhatian dan prioritas-prioritas pembangunan.

ASAL MULA KONSEP BARU

Konsep kebutuhan-kebutuhan dasar manusia, sebagai suatu pendekatan baru terhadap pembangunan yang terarah pada penempatan tenaga kerja, berasal dari konperensi-konperensi dan penelitian mengenai kesempatan kerja yang disponsori oleh Organisasi Buruh Internasional (ILO) tahun 1969. Pada Konperensi Penempatan Tenaga Kerja se-Dunia bulan Juni 1976, suatu Deklarasi Prinsip-prinsip dan suatu Program Aksi Strategi Kebutuhan Dasar Manusia diterima dengan persetujuan semua peserta yang luas.

Bahwa pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasar manusia harus menjadi tujuan sentral kerjasama pembangunan didukung dalam suatu pernyataan yang diterima oleh pemerintah negara-negara OECD dalam bulan Juni 1977. Deklarasi ini "mengukuhkan bahwa sekalipun kerjasama pembangunan menyangkut hubungan-hubungan antara pemerintah-pemerintah, sasarannya adalah kesejahteraan orang masing-masing; oleh sebab itu kerjasama pembangunan harus mewujudkan dua tujuan, yaitu pertumbuhan pendapatan dan pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasar orang masing-masing di semua negara berkembang". Sambil melihat ke depan, negara-negara OECD setuju bahwa diperlukan usaha-usaha yang lebih jauh untuk membangun suatu sistem internasional yang lebih adil dan mantap, yang akan membangun kehidupan yang lebih baik untuk semua orang.

Peningkatan kemampuan dan kesejahteraan rakyat di negara-negara berkembang merupakan sasaran pembangunan yang utama. Ini bukan gagasan baru. Gagasan ini merupakan salah satu hal yang dituangkan dalam mukadimah rancangan-rancangan pembangunan ekonomi di semua negara berkembang.

Walaupun demikian di terlalu banyak negara sasaran ini hilang atau terlalu lama ditangguhkan. Strategi-strategi yang berorientasi pada pertumbuhan yang pada pokoknya didasarkan atas usaha-usaha pembangunan industri yang cepat cenderung untuk mengabaikan penderitaan rakyat miskin. Sekalipun banyak negara mencapai perkembangan produksi industri sebesar 10% atau lebih, pertumbuhan ini seringkali gagal menyebarkan keuntungan ekonominya di seluruh perekonomian mereka.

Pada waktu yang sama harus dikukuhkan bahwa sekalipun pertumbuhan ekonomi dapat berjalan tanpa menguntungkan massa rakyat miskin, kemiskinan mereka tidak dapat dikurangi tanpa pertumbuhan. Pemecahan masalah kemiskinan ialah meningkatkan produktivitas angkatan kerja yang berkembang, sehingga mereka ini dapat menghasilkan barang-barang dan jasa-jasa untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan mereka dan memperoleh pendapatan untuk membelinya. Oleh karena itu, kebijaksanaan-kebijaksanaan pembangunan harus difokuskan pada pertumbuhan dan pemberantasan kemiskinan. Kebijaksanaan-kebijaksanaan serupa itu paling baik dicapai melalui perubahan-perubahan sosial dan politik yang didasarkan atas suatu partisipasi yang luas dalam proses perubahan dan dalam pemerataan keuntungan-keuntungan serta biaya-biaya yang lebih baik. Tetapi tiada strategi pembangunan yang "baik" bagi semua negara. Masing-masing berada dalam suatu proses perubahan historis yang khusus dan prioritas-prioritas dan kebijaksanaan-kebijaksanaan harus disesuaikan dengan keadaan yang unik.

UNSUR-UNSUR PROGRAM PEMBANGUNAN KEBUTUHAN DASAR

Dapat dikatakan bahwa hampir seluruh usaha pembangunan diarahkan, paling tidak secara luas, pada pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasar manusia. Akan tetapi kita percaya bahwa suatu program kebutuhan dasar harus mengarahkan pembangunan dengan cara yang khusus berusaha menciptakan keamanan pangan dan kesehatan minimum, memperluas

kemampuan untuk mengadakan investasi sehat yang berkaitan dengan kesempatan kerja dan secara demikian membangun suatu landasan nasional yang seimbang untuk kemajuan ekonomi dan sosial yang berlanjut. Program semacam itu berakar pada investasi yang produktif.

Produktivitas, Penempatan dan Pendapatan

Sasaran serta sentral program kebutuhan dasar ialah meningkatkan pendapatan rakyat yang paling miskin dengan meningkatkan produktivitas dan perluasan kesempatan kerja. Teknologi adalah motor untuk mempercepat peningkatan produktivitas, dan mulai tersedia teknologi pertanian yang menguntungkan usaha tani keluarga kecil yang pada hemat kita adalah sumber produksi yang penting dari kebanyakan negara berkembang. Dengan diarahkannya kembali prioritas-prioritas investasi, kita bisa secara tajam meningkatkan produksi pangan, dan secara demikian mengubah prospek-prospek pendapatan dan penempatan dari daerah-daerah pedesaan yang kurang berkembang.

Dengan pembangunan pedesaan yang giat, kelebihan tenaga kerja menjadi suatu kekayaan yang produktif dan pekerjaan-pekerjaan umum pedesaan yang padat karya dapat membantu investasi yang penting. Pekerjaan umum dapat mempermudah usaha memperkenalkan teknologi pertanian yang baru dengan mempersiapkan tanah, memperbaiki saluran-saluran irigasi dan pengeringan, membuat jalan-jalan, fasilitas-fasilitas gudang serta pasar dan investasi penunjang lainnya dengan program-program bibit unggul, pupuk dan penggunaan cara penanaman yang baru. Pada waktu yang sama pekerjaan umum pedesaan yang disiapkan dan dikelola dengan baik dapat menyediakan lebih banyak kesempatan kerja.

Jaminan Pangan

Dengan menekankan penempatan yang mempunyai kaitan dengan peningkatan produksi pangan, usul pendekatan peme-

nuhan kebutuhan dasar mengakui bahwa peningkatan pendapatan rakyat miskin mempunyai pengaruh yang besar terhadap permintaan mereka akan pangan. Mereka juga akan lebih mampu membeli barang-barang seperti pakaian dan rumah. Sekali kebijaksanaan serupa itu dimulai, keamanan pangan harus dipertahankan, hal mana tidak hanya berarti produksi pangan dalam atau dekat masyarakat-masyarakat miskin, tetapi juga pembangunan fasilitas-fasilitas gudang dan pemasaran maupun penetapan kebijaksanaan harga yang sesuai. Program bantuan pangan masih akan perlu untuk mengurangi risiko akibat panen yang kurang baik dan untuk menjamin kebutuhan-kebutuhan kelompok-kelompok yang rawan yang tidak mampu mengambil keuntungan dari kesempatan kerja yang layak.

Pelayanan Kesehatan

Kesehatan penduduk secara langsung menentukan pembangunan. Dia mempengaruhi produktivitas, potensi mental anak-anak, angka kematian anak-anak dan umum, dan kalau perlu alokasi sumber-sumber daya dalam suatu keluarga, masyarakat dan bangsa. Setelah suatu periode penekanan yang berlebihan terhadap obat-obatan penyembuhan, sekarang diakui bahwa perbaikan diet dan keadaan lingkungan adalah penunjang kesehatan yang paling penting. Pangan merupakan faktor penting dalam kesehatan suatu masyarakat, tetapi begitu juga penyediaan air yang dapat diminum, tempat pembuangan air, pengendalian parasit, menyusui anak-anak, penyuntikan dan pengaturan jarak antar anak. Kebutuhan kesehatan preventif ini adalah dalam lingkup pendidikan dan kegiatan individu atau masyarakat, relatif murah, dan dapat dilaksanakan penduduk desa itu sendiri kalau mereka dilibatkan dengan tepat dan jika dana-dana di mana perlu disediakan pada tingkat lokal. Mengingat sedikitnya fasilitas kesehatan di pedesaan dan tingginya biaya pengobatan secara tradisional, suatu pendekatan dua arah, yang tidak hanya melibatkan masyarakat tetapi juga dinas-dinas pemerintah dalam banyak tindakan kesehatan preventif dan melatih pekerja-pekerja kesehatan tingkat primer, semuanya ini dapat merupakan suatu langkah raksasa untuk memperbaiki kesehatan rakyat yang paling miskin.

Menekan Laju Pertumbuhan Penduduk

Dalam memikirkan kebutuhan dasar manusia kita harus meletakkan soal pertumbuhan penduduk pada fokus. Kebanyakan pemerintah negara-negara berkembang menyetujui hal ini. Tiga perempat penduduk dunia berkembang hidup di negara-negara di mana pengurangan laju pertumbuhan penduduk merupakan kebijaksanaan resmi, dan 15% lainnya di negara-negara di mana kegiatan Keluarga Berencana didukung karena alasan-alasan kesehatan.

Akan tetapi suatu kebijaksanaan nasional untuk mengurangi pertumbuhan penduduk agar efektif harus disusul dengan kegiatan pemerintah untuk mencapai sasaran-sasaran dasar pembangunan ekonomi maupun sosial. Ada korelasi antara turunnya angka kelahiran dan turunnya angka kematian anak-anak dan perbaikan pendidikan, khususnya pendidikan wanita, dan kesempatan kerja. Kebijakan pembangunan yang dimaksud untuk mencapai dinas-dinas kesehatan primer yang tersebar luas, higiene dasar yang lebih baik, dan lebih banyak pangan yang bergizi, semuanya ini mempunyai pengaruh yang positif atas angka kematian anak-anak dan oleh karena itu akan mengurangi keinginan orang tua untuk banyak anak, agar dapat membesarkan beberapa orang. Tersedianya lebih banyak pendidikan, khususnya untuk anak-anak perempuan, dan meluasnya kesempatan kerja, meningkatkan persepsi-persepsi, memberikan alternatif-alternatif untuk pola-pola perkawinan dalam usia muda dan umumnya menghasilkan keluarga yang lebih kecil sesuai dengan keinginan. Meningkatnya produktivitas dalam pertanian dan industri cenderung mengurangi nilai ekonomi anak-anak, seperti juga perataan pendapatan yang lebih baik dan beberapa perlindungan untuk masa tua. Akhirnya, meningkatnya taraf hidup akan meningkatkan aspirasi orang-orang untuk masa depan anak-anak mereka dan dengan demikian menjurus pada keluarga-keluarga yang lebih kecil.

Faktor-faktor ini semuanya merupakan argumen yang kuat bagi pemerintah-pemerintah untuk meningkatkan usaha mereka dalam bidang-bidang kesehatan, pendidikan, jaminan pangan

dan pembagian kembali pendapatan karena memenuhi kebutuhan dasar manusia dan khususnya karena sangat mempengaruhi kesuburan. Tetapi diperlukan lebih banyak lagi. Keputusan untuk membatasi jumlah anak dan merenggangkan mereka merupakan hal yang sangat pribadi dan rintangan-rintangan sosial, kebudayaan atau agama yang khusus untuk menurunkan kesuburan harus diatasi oleh pemerintah-pemerintah yang bertanggung jawab dan dalam rangka hak-hak individu. Pemimpin-pemimpin bangsa dan masyarakat yang disegani dapat menggunakan kewibawaan mereka untuk menekankan perlunya menjadi orang tua yang bertanggung jawab sebagai dasar kesejahteraan keluarga. Pendidikan kependudukan atau keluarga berencana harus merupakan unsur dari setiap kemungkinan situasi pendidikan, baik formal maupun informal, sehingga rakyat dapat membuat keputusan yang tepat mengenai jumlah anak. Secara khusus, tekanan yang lebih kuat hendaknya diletakkan dalam mendidik kaum muda untuk mempertimbangkan akibat-akibat tingkat kesuburan mereka terhadap masyarakat dan mereka sendiri. Akhirnya harus disediakan fasilitas-fasilitas keluarga berencana yang aman dan efektif dengan biaya yang rendah, agar orang-orang tua dapat menikmati hak-hak manusia untuk merencanakan jumlah anak dan jarak antara mereka. Pengurangan angka kelahiran dengan separuh dalam 20 tahun ini dari rata-rata 37 dari setiap 1000 sekarang ini, harus merupakan target prioritas bagi dunia berkembang dan akan merupakan suatu hasil masyarakat yang luar biasa.

Pendidikan

Investasi dalam orang-orang berarti menyajikan pendidikan yang dihargai rakyat, karena menolong mereka menguasai teknologi-teknologi baru untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar produksi pangan untuk menjamin kesehatan anak-anak, untuk menghasilkan pendapatan dan kesempatan kerja. Karena besarnya tugas pendidikan di daerah-daerah pedesaan, dan pendidikan adalah perlu untuk pembangunan pedesaan, maka harus diatur kembali bagian yang terlalu besar dari segala jenis sumber daya pendidikan yang diberikan kepada daerah-

daerah perkotaan dan diatur kembali penempatan ahli-ahli di lapangan. Pendidikan harus dibangun atas sistem-sistem yang ada, tetapi harus dilakukan pemerataan fasilitas-fasilitas yang luas, integrasi isi pengajaran, dan mobilisasi sumber-sumber daya lokal dan pemimpin-pemimpin serta sukarelawan-sukarelawan setempat untuk menyebarkan jangkauan pendidikan dan kemampuan membaca. Pendidikan informal merupakan bagian yang integral dari setiap program aksi yang ditujukan pada pembangunan.

Alternatif-alternatif pendekatan bagi pendidikan formal harus didukung untuk memberikan pengetahuan dan ketrampilan-ketrampilan dasar yang diperlukan untuk mengubah kehidupan desa yang tradisional. Ini bisa meliputi buku-buku untuk belajar sendiri dan "kios pengajar" yang didirikan oleh masyarakat, di mana mahasiswa-mahasiswa yang lebih tua dan orang-orang dewasa yang bisa membaca mengajar anak-anak di bawah pengawasan seorang guru yang profesional.

Harus ada usaha khusus untuk melibatkan wanita-wanita dan gadis-gadis atas dasar persamaan dalam program-program pendidikan dan pelayanan, sebab dalam masyarakat desa sumbangan mereka sebagai ahli pertanian, pedagang, pengolah dan pengawet pangan, pengasuh anak-anak dan sering sebagai kepala rumah tangga adalah sama-sama perlu bagi pembangunan seperti sumbangan laki-laki. Menurut ukuran manapun, kecuali barangkali fasilitas-fasilitas kesehatan ibu-ibu dan anak-anak di mana ada, pelayanan untuk wanita ketinggalan dan terdapat diskriminasi terhadap gadis-gadis dalam pendidikan dan sebagai akibatnya juga dalam kesempatan kerja.

Pendidikan informal memainkan peranan besar dalam melibatkan orang-orang dewasa desa untuk belajar dan menolong diri sendiri. Kader-kader extension departemen-departemen pertanian, pendidikan dan kesehatan harus ditingkatkan dalam jumlah dan pendidikan multidisipliner, termasuk manajemen dan pengawasan, agar pada gilirannya mereka dapat mencari dan mendidik pemimpin-pemimpin sukarela dalam masyarakat

untuk memperbanyak saluran-saluran pengajaran melalui organisasi-organisasi petani, organisasi-organisasi ibu dan organisasi-organisasi masyarakat lainnya. Radio transistor yang di banyak negara digendong oleh petani kalau dia bekerja di ladang, mempunyai potensi yang besar untuk pendidikan informal dan menambah pengetahuan yang diterima melalui saluran-saluran lain.

Keamanan pangan, pendapatan, pendidikan dasar, peningkatan kesehatan masyarakat, menurunnya angka kematian anak-anak, kesuburan yang lebih rendah, semuanya ini mempunyai hubungan simbiotik (interdependensi) satu sama lain. Program-program pembangunan yang dibangun atas pengertian mengenai saling ketergantungan unsur-unsur ini akan mendapat untung dari koherensi dan kekuatan ekonomi.

BAGAIMANA KITA HARUS MELANGKAH MAJU?

Jika tantangan pembangunan seperempat abad terakhir ini untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar di kawasan-kawasan yang miskin dan menahan pertumbuhan penduduk harus dihadapi, maka diperlukan aksi bersama oleh negara-negara berkembang, lembaga-lembaga internasional dan donor-donor bilateral. Kebijakan-kebijaksanaan dan program-program sekarang ini, yang mencerminkan alat-alat dan konsep-konsep masa lalu, tidak menghasilkan kepercayaan dan dukungan yang diperlukan untuk usaha internasional yang luas. Studi demi studi menunjukkan tidak memadainya sistem pembangunan sekarang ini. Akan tetapi terlalu banyak usul perbaikan menginginkan pemecahan utopis melalui perubahan besar dalam struktur kekuasaan dan pembagian kembali kekayaan sebagai syarat mutlak untuk pembangunan. Pergolakan revolusioner akhirnya akan berlalu, tetapi kemungkinan besar dukungan internasional yang luas akan dikerahkan bagi pembaharuan evolusioner yang menghapuskan hambatan-hambatan yang tidak adil dalam orde ekonomi internasional, mempermudah proses perubahan struktur yang sedang berjalan, dan mendorong usaha bersama untuk menolong rakyat yang lemah dan rawan.

Yang diperlukan saat ini adalah suatu sistem organisasi yang membantu daerah-daerah yang sangat miskin, menggerakkan rakyat, materi, teknologi dan keuangan dalam usaha terpadu untuk perubahan pedesaan.

Organisasi-organisasi pembangunan dan berbagai lembaga khusus sekarang ini ternyata tidak memadai, sebagian karena konsep bantuan sebagai bagian-bagian proyek aksi yang terpisah-pisah adalah usang apabila aksi pembangunan yang dibutuhkan adalah mengaitkan bantuan secara lebih langsung dengan perubahan-perubahan kebijaksanaan dan struktur yang luas. Tidaklah mungkin merencanakan daerah-daerah dan rakyat pedesaan dunia berkembang yang luas.

Apa yang kelihatannya diperlukan adalah perubahan yang cukup berani untuk melepaskan sistem pembangunan dari rutine birokrasi sekarang ini ke arah efisiensi yang lebih besar, tetapi tidak begitu drastis untuk mengambil risiko kekacauan yang lebih jauh dalam situasi yang sudah sulit itu. Perubahan itu harus mengandung sarana-sarana operasional yang cukup dikenal oleh pelaku-pelaku utama dalam bidang pembangunan untuk membangkitkan kepercayaan mereka atau paling sedikit tidak mendapat terlalu banyak oposisi. Sasaran melibatkan semua yang bisa ikut dalam aksi bersama untuk meringankan kemiskinan mutlak harus diperhatikan dengan baik.

Negara-negara berkembang yang sudah siap untuk mengadakan perubahan kebijaksanaan yang perlu untuk program pembangunan kebutuhan-kebutuhan dasar dan meningkatkan usaha-usaha mereka harus mendapat jaminan bahwa bantuan teknis dan keuangan yang berlanjut akan diberikan oleh donor-donor luar negeri dan badan-badan internasional. Sedangkan program pembangunan kebutuhan-kebutuhan dasar mempunyai potensi jangka panjang untuk kemajuan ekonomi serta sosial dan pertumbuhan yang berlanjut atas daya sendiri daripada kebanyakan program investasi padat modal sekarang ini, dalam jangka pendek diperlukan peningkatan ketergantungan luar akan teknologi baru dan bantuan modal. Agar negara-negara

berkembang mampu membuat perubahan dalam prioritas-prioritas dan alokasi-alokasi investasi yang dibutuhkan untuk meningkatkan produksi dan kesempatan kerja dan menjamin pemerataan hasilnya yang lebih baik, mereka harus tahu bahwa mereka dapat mengharapkan dukungan yang aktif dan berlanjut dari masyarakat internasional.

Donor-donor yang berminat harus disiapkan secara kolektif agar menunjukkan maksud untuk meningkatkan bantuan keuangan bagi program pembangunan kebutuhan dasar sebesar \$ 5000 juta per tahun, untuk suatu periode permulaan dari paling sedikit 5 tahun dengan kemungkinan perluasan untuk 5 tahun yang berikutnya. Tidak ada lembaga baru atau dana baru yang dilibatkan. Bantuan yang akan ditingkatkan menjadi \$ 5000 juta itu akan diubah menjadi persetujuan-persetujuan untuk menunjang kebijaksanaan dan program-program di negara berkembang yang memberikan harapan akan memberikan hasil berupa pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasar.

Harus dibentuk suatu kerangka kebijaksanaan yang akan menghormati tanggung jawab negara-negara berkembang untuk menjalin sasaran-sasarannya memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar dengan keadaan institusional dan politiknya, sambil menjamin bahwa sumber-sumber daya dapat disediakan untuk melaksanakan program-program yang disetujui. Dengan demikian akan ditetapkan dasar bagi re-orientasi pendekatan terhadap kerjasama pembangunan.

Adalah pertama-tama negara-negara berkembang itu sendiri yang harus menganut strategi-strategi investasi yang memberikan prioritas yang lebih besar kepada pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasar manusia yang lebih baik. Jika pemimpin-pemimpin negara-negara berkembang menerima tantangan ini, mereka akan berusaha secara maksimal untuk memobilisasi sumber-sumber daya dalam negeri dalam bentuk peningkatan tabungan dan alokasi tenaga yang terlatih. Setiap negara berkembang sudah barang tentu harus mengembangkan program kebutuhan-kebutuhan dasarnya sendiri. Soalnya bukanlah begitu saja

menyatakan tujuan-tujuan atau aritmatika target-target yang direncanakan. Yang diperlukan adalah tindakan-tindakan yang berani untuk mempercepat pembaharuan-pembaharuan kebijaksanaan dan institusional.

Akan tetapi suatu jawaban yang komplit untuk program pembangunan kebutuhan dasar tentu saja mengatasi batas-batas nasional. Dengan himbauan kemanusiaan dan moralnya dia juga menyangkut kebijaksanaan ekonomi internasional, dia sebenarnya menyangkut Orde Ekonomi Internasional Baru dan kemajuan Dialog Utara-Selatan. Agar berhasil, dia harus didasarkan atas perubahan dan pembaharuan nasional maupun internasional. Ini telah dimengerti dengan baik. Juga telah dimengerti kebutuhan politik akan pembangunan yang lebih efektif demi keuntungan rakyat yang paling miskin di semua negara. Dengan pengertian-pengertian ini serta meningkatnya pengetahuan dan pengalaman pembangunan yang diperoleh di masa lampau, dan sumber-sumber daya baru yang tersedia dan dijanjikan, maka telah sampai waktunya untuk aksi bersama dalam kerjasama pembangunan internasional.

TEKNOLOGI UNTUK MENCIPTAKAN KESEMPATAN KERJA MASSAL*

Pengangguran luas yang belum pernah terjadi telah muncul sebagai salah satu masalah sosial dan politik yang sangat mendesak pada tahun 1970-an. Sedangkan negara-negara industri menghadapi suatu kombinasi inflasi dan pengangguran yang berbahaya, laju pengangguran di seluruh Dunia Ketiga telah mencapai suatu tingkat yang menakutkan. Dua segi situasi kesempatan kerja global sekarang ini menonjol: kurangnya pekerjaan akan menjadi lebih buruk sebelum menjadi lebih baik, dan cara-cara tradisional untuk memperbaiki perekonomian kiranya tidak akan mencukupi.

Teori-teori pembangunan yang berkuasa selama tahun 1950-an dan 1960-an mulai kehilangan kredibilitas akibat meningkatnya pengangguran dan setengah pengangguran di Dunia Ketiga. Dengan demikian menjadi jelas, bahwa pemindahan teknologi modern secara besar-besaran dari negara-negara kaya ke negara-negara miskin bukanlah kunci kemakmuran di negara-negara berkembang. Sementara itu di negara-negara industri kaitan antara teknologi dan kesempatan kerja ditinjau kembali, khususnya dalam bidang kebijaksanaan energi, sehubungan dengan tingkat pengangguran yang tiada bandingnya sejak depresi awal tahun 1930-an.

* Diambil dari karangan Colin Norman, "Technologies for Mass Employment," dalam *Economic Impact*, 1971/1, hal. 31-36, oleh Nancy Rustandi. Colin Norman adalah seorang ahli yang mengkhususkan diri pada masalah-masalah yang berorientasi pada teknologi. Dia adalah seorang peneliti senior pada *Worldwatch Institute*, suatu lembaga penelitian yang sifatnya bebas serta nonprofit dan didirikan untuk menganalisa masalah-masalah global

Sebagian sebagai akibat pertumbuhan penduduk selama beberapa dasawarsa yang lalu, masalah pengangguran di Dunia Ketiga sudah lama muncul dan berkembang serta membutuhkan waktu yang lebih lama untuk mereda. Sekitar 200 juta orang membanjiri pasaran tenaga kerja di negara-negara berkembang selama dasawarsa 1970-an, dan sekitar 700 juta orang lagi akan membutuhkan pekerjaan pada tahun 2000. Jumlah tenaga kerja kini telah jauh melebihi suplai kesempatan kerja baru. Pada pertengahan 1970-an hampir 300 juta orang menganggur dan terpaksa menyambung nyawa mereka sebagai buruh lepas, pen-
jaja kaki lima, dan lain sebagainya.

Lebih dari 30 juta kesempatan kerja harus diciptakan setiap tahun selama 20 tahun mendatang ini semata-mata untuk menyera-
p tambahan tenaga kerja di Dunia Ketiga. Kurang dari itu, ketidakadilan akan menjadi lebih parah dan meningkatkan kemiskinan. Kalau pada waktu yang sama kita ingin mencipta-
kan kesempatan kerja yang produktif bagi mereka yang setengah menganggur — suatu dimensi penting dari setiap usaha untuk meningkatkan pendapatan orang-orang — kita harus mencipta-
kan sekitar 1 milyar pekerjaan baru menjelang tahun 2000.

Angka-angka ini adalah alasan pokok mengapa teknologi modern tidak dapat menjadi obat mujarab untuk pembangunan. Modal yang dibutuhkan untuk menciptakan kesempatan kerja dalam industri modern dan pertanian gaya Barat adalah terlalu besar. Sekarang ini rata-rata dibutuhkan US\$ 20.000 untuk menciptakan satu kesempatan kerja di Amerika Serikat, dan pekerjaan dalam industri modern di Dunia Ketiga tidak lebih murah. Kita hanya membutuhkan sebuah pensil dan secarik kertas untuk menunjukkan kesulitan untuk menciptakan 1 milyar kesempatan kerja dengan biaya itu.

Pemindahan teknologi modern tanpa pilih-pilih dari negara-negara industri ke negara-negara Dunia Ketiga dapat menimbulkan lebih banyak masalah daripada yang diselesaikannya. Sebagai akibat perkembangan teknologi sejak revolusi industri, modal dan energi banyak menggantikan tenaga manusia dalam

produksi barang-barang dan jasa-jasa. Ini umumnya mengungkapkan tersedianya dan murahness modal, energi dan tenaga kerja di negara-negara industri. Tetapi teknologi padat modal yang menghabiskan energi dan menghemat tenaga kerja itu, secara boros menggunakan sumber-sumber daya yang langka dan mahal di Dunia Ketiga, tetapi tidak menggunakan sumber-sumber daya yang berlimpah, yaitu manusia.

Pada umumnya teknologi adalah efisien secara ekonomis bila faktor-faktor produksi — tenaga kerja, modal, energi dan bahan mentah — diramu dalam proporsi dengan biaya dan persediaan. Asas pokok ekonomi ialah memaksimalkan output dari faktor yang paling langka. Karena persediaan dan harga keempat faktor itu berbeda dari negara maju ke negara miskin, maka bermacam-macam negara membutuhkan bermacam-macam teknologi pula — paling tidak bermacam-macam ramuan teknologi untuk memanfaatkan sumber-sumber daya sebaik mungkin. Dengan demikian tiada pola teknologi universal yang cocok untuk suatu tugas khusus.

Namun untuk negara-negara berkembang pada umumnya, teknologi yang menggunakan bahan mentah yang tersedia di tempat, memenuhi kebutuhan-kebutuhan lokal dan dapat dirawat tanpa servis sophisticated, biasanya lebih murah daripada teknologi impor. Di samping itu, dengan merangsang inovasi-inovasi lokal dan menunjang usaha-usaha pembangunan lain, teknologi yang sederhana dapat menggerakkan suatu perkembangan berlanjut atas daya sendiri.

Bank Dunia mengatakan secara terus terang dalam suatu laporan baru-baru ini bahwa "potensi ini belum dimanfaatkan secara luas", biarpun di sementara negara berkembang orang semakin berminat untuk menggunakan teknologi serupa itu.

Pemerintah-pemerintah di dunia berkembang tidak sengaja membiarkan sebagian besar tenaga kerja mereka menganggur atau setengah menganggur, tetapi sering kali justru itulah yang terjadi bila suatu negara miskin menanamkan bagian terbesar

tabungan nasionalnya dalam teknologi impor yang padat modal. Memang investasi semacam itu meningkatkan produktivitas beberapa tenaga kerja dan pendapatan nasional bruto (GNP), tetapi cara ini sedikit sekali membantu produsen-produsen yang kini merupakan mayoritas tenaga kerja kebanyakan negara berkembang.

Hal itu sangat jelas di bidang pertanian. Banyak negara berkembang berusaha memasukkan cara-cara pertanian Amerika Serikat ke ladang-ladang dan sawah-sawah mereka lewat subsidi impor mesin-mesin berat dan teknik yang menghemat tenaga kerja, sering kali dengan bantuan lembaga-lembaga pinjaman internasional. Pakistan misalnya menerima pinjaman dari Bank Dunia pada akhir tahun 1960-an untuk membeli 18.000 buah traktor besar. Petani-petani yang membeli traktor merasa mudah mengolah tanah yang lebih luas dan oleh sebab itu memperluas tanah garapan mereka dengan menyingkirkan para penyewa dan membeli tanah ekstra. Rata-rata tanah garapan mereka menjadi dua kali lebih luas setelah mereka menggunakan traktor, sedangkan tenaga kerja yang digunakan per acre berkurang sekitar 40%. Dalam laporannya Bank Dunia menyimpulkan bahwa "penggunaan traktor secara luas dalam pertanian di Pakistan pada masa mendatang, kalau mengikuti cara yang sudah-sudah itu, akan merupakan suatu malapetaka bagi bangunan ekonomi dan sosial sektor pedesaan".

Dari pengalaman serupa itu tidak boleh disimpulkan begitu saja, bahwa semua teknologi modern yang padat modal tidak cocok di negara-negara berkembang. Sama sekali tidak. Sering kali tiada alternatif bagi teknologi mutakhir yang dikembangkan di dunia maju. Teknologi modern yang diimpor dapat memberikan keuntungan yang berarti dalam produksi barang-barang tertentu, seperti pupuk kimia yang penting untuk pembangunan. Lagi pula suatu negara yang ingin mendapatkan devisa melalui ekspor hasil pabrik ke dunia industri mungkin terpaksa menggunakan teknologi padat modal untuk menghasilkan barang dagangan yang bermutu tinggi secara besar-besaran yang dapat bersaing di pasaran internasional. Namun sehubungan dengan

kekurangan modal yang kronis dan dengan cepat meningkatnya jumlah tenaga kerja, kebanyakan negara miskin harus menciptakan kesempatan kerja yang produktif untuk banyak orang dengan pengeluaran yang kecil per pekerja.

Karena sebagian besar penduduk di negara berkembang sekarang ini hidup di pedesaan, maka sebagian besar perkembangan tenaga kerja juga terjadi di pedesaan. Untuk menghentikan arus penduduk ke kota-kota, yang berlangsung sejak beberapa dasawarsa, maka harus diciptakan kesempatan kerja yang produktif baik di ladang-ladang desa-desa maupun di kota-kota kecil. Seluruh perkembangan itu menunjukkan perlunya teknologi yang dapat menciptakan kesempatan kerja bagi buruh tani yang tidak memiliki tanah, memungkinkan penggunaan tenaga kerja yang produktif dalam program-program pekerjaan umum, dan membangun industri yang padat karya.

Permintaan akan tenaga kerja pedesaan di negara-negara berkembang turun naik menurut musim. Pada musim menanam, menyiangi dan menuai setiap orang biasanya sibuk di ladang dan sawah dari pagi sampai petang, tetapi pada waktu lainnya pekerjaan adalah langka. Suatu pergeseran ke pengolahan tanah yang lebih intensif dapat banyak meningkatkan kesempatan kerja dalam pertanian, tetapi di daerah-daerah yang singkat musim tanamnya, dibutuhkan teknologi baru untuk mendapatkan lebih banyak panen dalam satu tahun. Sebagai contoh, mungkin dibutuhkan mekanisme untuk mempercepat penanaman dan penuaian agar didapatkan tambahan panen dalam musim tanam. Tahun-tahun terakhir ini sudah dikembangkan bermacam-macam mesin murah yang menggunakan pedal untuk mempermudah dan mempercepat pekerjaan.

Lembaga Penelitian Padi Internasional di Filipina sudah mengembangkan banyak bajak, penyiang dan penumbuk mekanis yang relatif murah untuk pertanian padi. Proyek lain yang dibiayai oleh Bank Dunia menggunakan sapi pembajak di daerah pertanian kapas di Pantai Gading (Afrika). Program ini adalah pemindahan teknologi yang banyak memperbaiki pertanian dengan tangan atas biaya yang sangat kecil dibandingkan dengan traktor.

Irigasi saja bisa meningkatkan permintaan akan tenaga kerja sampai 80% per acre dengan memperpanjang waktu tanam sehingga didapatkan beberapa panen. Tetapi pembangun^{an} dan operasi sistem irigasi kerap kali mahal dan biasanya petani-petani kaya yang mempunyai usaha besarlah yang pertama memperoleh keuntungan dari adanya irigasi. Namun ada pilihan lain yang lebih murah. Penggunaan bambu yang terdapat di tempat atau tanah liat yang dibakar sebagai saringan, untuk menggantikan saringan logam, dapat mengurangi biaya sekitar US\$ 15 satu sumber dan suatu pompa tangan yang dapat diandalkan serta mudah dirawat telah dikembangkan dengan biaya US\$ 100. Di lembah Oro di Ethiopia sedang dikembangkan sebuah kincir angin yang dibangun dengan bahan-bahan hasil setempat untuk menyediakan irigasi yang murah. Di India Bank Dunia sedang mencoba suatu rencana untuk menyewakan kepada para petani pompa diesel untuk waktu singkat. Ini adalah suatu strategi untuk menyebar biaya modal dan menempatkannya dalam jangkauan petani kecil.

Varietas-varietas padi unggul juga dapat meningkatkan kebutuhan akan tenaga kerja, khususnya karena membutuhkan pemakaian banyak pupuk dan pestisida. Suatu studi di Bangladesh menunjukkan bahwa kebutuhan akan tenaga kerja pada pertanian yang belum mengalami mekanisasi (pertanian yang lebih banyak menggunakan sapi daripada traktor) meningkat 30-50% ketika ditanam varietas-varietas padi unggul. Ketika mekanisasi dilaksanakan bersama-sama dengan bajak yang ditarik sapi untuk menggarap tanah dan sistem balok serta katrol untuk mengangkut beban, semuanya itu dapat meringankan pekerjaan dan meningkatkan produktivitas, sehingga konstruksi padat karya menjadi lebih murah daripada cara-cara padat modal. Lagi pula secara tidak langsung dapat diciptakan kesempatan kerja baru kalau alat-alat yang lebih baik itu dibuat di tempat dengan bahan-bahan yang berlimpah. Untuk itu industri lokal mungkin perlu ditingkatkan.

Di RRC orang sudah biasa melaksanakan program-program pekerjaan umum serupa itu. Contoh yang terkenal ialah Tachai,

di mana ladang-ladang yang sempit dan berbatu-batu serta sering mengalami kerusakan akibat banjir dan hujan lebat telah diubah dengan tangan menjadi unit-unit yang produktif dengan pembangunan terowongan pengeringan, pembuatan teras, dan penggantian lapisan tanah teratas yang hilang dengan tanah yang diambil dari sisi pegunungan. Demikian pun di daerah Lin suatu jaringan terusan sepanjang 1.500 km digali dengan tenaga manusia pada tahun 1960-an untuk mengairi tanah gersang yang relatif tidak produktif. Proyek-proyek semacam itu bukan saja menyerap tenaga kerja pertanian yang setengah menganggur tetapi juga meningkatkan produktivitas benih-benih baru secara besar-besaran. Tak banyak perbedaan antara panen usaha tani mekanis dan tidak mekanis, dan hal ini berarti bahwa modal yang ditanam dalam mekanisasi tidak mesti lebih banyak menghasilkan per acre.

Program-program pekerjaan umum, seperti pembangunan bendungan, saluran irigasi, jalan dan gedung banyak menelan anggaran negara-negara berkembang. Proyek-proyek serupa itu ada dua jenis. Yang pertama menggunakan teknologi yang digunakan di negara-negara industri, seperti mesin perata tanah (bulldozer), penggali, penyebar aspal dan sebagainya, dan oleh sebab itu sangat padat modal. Yang kedua mempekerjakan banyak orang untuk memindahkan tanah dengan keranjang dan sekop. Proyek-proyek ini menciptakan banyak kesempatan kerja tetapi menuntut kerja keras dan membutuhkan waktu yang lama.

Tetapi studi-studi Bank Dunia dan ILO (International Labor Office) menunjukkan bahwa terdapat ruang lingkup yang cukup besar untuk lebih banyak menggunakan cara-cara padat karya yang efisien. Perbaikan gerobak dorong, gerobak sapi dan gerbong kereta yang didorong dengan tangan untuk mengangkut tanah meningkatkan permintaan akan pekerja pertanian. Orang-orang Cina sudah memanfaatkan tenaga kerja yang menganggur dan menggunakan mereka untuk membentuk modal — suatu ungkapan dalil Karl Marx bahwa modal adalah pembekuan waktu kerja.

Tetapi penggunaan teknologi konstruksi padat karya dapat dihambat oleh kurangnya kemampuan organisasi. Karena lebih mudah mengorganisasi sedikit mesin daripada sejumlah besar pekerja, seringkali kuatlah insentif untuk menggunakan teknologi padat modal sebagai ganti orang-orang.

Teknologi-teknologi pabrik yang dikembangkan di negara-negara industri, seperti teknologi pertanian dan bangunan, kerap kali kurang sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan Dunia Ketiga, karena tidak hanya membutuhkan banyak modal dan memberikan sedikit kesempatan kerja, tetapi sering juga menggunakan bahan-bahan yang tidak tersedia di tempat, menghasilkan banyak barang untuk pasar-pasar yang jauh dan membutuhkan servis perbaikan dan perawatan yang sophisticated. Kerap kali orang beranggapan bahwa industri modern besar-besaran lebih efisien di negara-negara berkembang, sebab mempunyai keuntungan skala besar, tetapi sering harapan serupa itu ternyata salah. Dalam kenyataan pabrik-pabrik besar kerap kali tidak bekerja dengan kapasitas penuh, dan ini berarti bahwa modal yang ditanam dalam pabrik-pabrik itu tidak digunakan secara efisien dan kesempatan kerja ditekan di bawah potensinya. Produksi yang dilakukan secara besar-besaran dan terpusat juga membutuhkan pengangkutan yang murah dan dapat diandalkan untuk menyediakan bahan mentah dan menyalurkan barang jadi, tetapi di banyak negara berkembang justru fasilitas-fasilitas pengangkutan tidak efisien dan mahal.

Semakin jelasnya masalah-masalah ini memusatkan perhatian pada peranan industri kecil yang padat karya untuk menciptakan kesempatan kerja dan memajukan pembangunan. Di banyak negara berkembang, usaha-usaha kecil, dari tukang-tukang di pedesaan sampai produsen-produsen tekstil, menyediakan sebagian besar kesempatan kerja. Namun usaha-usaha serupa itu kerap kali adalah usaha yang merana karena tidak mempunyai akses ke modal dan pasaran yang mantap.

Usaha-usaha yang dilakukan dengan sengaja untuk membina industri kecil, tidak untuk menggantinya dengan teknologi

produksi besar-besaran, telah membawa hasil yang membesarkan hati di beberapa negara. Industri pedesaan RRC mungkin yang paling dikenal. Menurut perkiraan di RRC terdapat 500.000 unit industri pedesaan yang menghasilkan barang-barang seperti semen, pupuk, besi dan baja, mesin pertanian, tekstil dan makanan yang diawetkan. Sebagian besar unit-unit itu bergantung pada bahan-bahan lokal dan menghasilkan barang-barang kebutuhan setempat. Seperti program-program pekerjaan umum di pedesaan Cina, industri pedesaan itu dimaksud untuk meningkatkan produktivitas pertanian, suatu proses yang menciptakan kesempatan kerja, secara langsung di pabrik dan secara tidak langsung di ladang-ladang.

Biarpun efisiensi industri kecil Cina itu banyak diperdebatkan, menurut suatu tim ahli Amerika Serikat yang pada tahun 1975 mengunjungi RRC di bawah naungan Akademi Ilmu Nasional, industri kecil itu secara efektif menggalakkan pembangunan pedesaan. Tetapi kegagalan banyak pabrik besi dan baja di "kebun belakang" yang didirikan selama "Loncatan Jauh Ke Depan" pada akhir 1950-an dan awal 1960-an, menunjukkan bahwa tidak semua pabrik dapat diperkecil dan tetap ekonomis.

Juga di Korea Selatan dan Taiwan industri-industri kecil yang padat karya memegang peranan kunci dalam kebijaksanaan pembangunan. Industri-industri itu merupakan penghubung antara pertanian dan industri dan memberikan beberapa input kepada industri-industri besar yang dibangun di negara-negara itu. Melalui desentralisasi industrinya dan dengan pagi-pagi menjamin integrasi antara sektor pertanian dan sektor industri. Taiwan seperti daratan Cina berhasil mengendalikan perpindahan penduduk dari pedesaan.

India juga telah mengadakan percobaan-percobaan dengan industri kecil yang padat karya. Tetapi dalam dasawarsa 1950-an dan 1960-an India menanam banyak modal dalam industri-industri besar di kota-kota, dan gagasan Gandhi mengenai industri desa dan industri rumah tangga terdesak ke belakang. Namun meningkatnya pengangguran dan setengah pengangguran di India, bersama-sama dengan arus dari desa-desa ke

kota-kota, memusatkan perhatian kembali pada desentralisasi industri, yang dapat memberikan pekerjaan produktif di pedesaan dengan biaya yang ringan. Partai Janata (Rakyat) yang berkuasa berjanji dalam bulan Nopember 1977 akan membongkar industri-industri tekstil, sepatu dan sabun di kota-kota dan memindahkan produksinya ke daerah pedesaan.

Lembaga Perencanaan Riset dan Aksi (The Planning Research and Action Institute) di Uttar Pradesh mengembangkan suatu teknologi alternatif yang cocok bagi pabrik kecil untuk melayani pasar-pasar setempat. Perbandingan antara kedua teknologi itu menyolok: suatu investasi 28 juta rupee dapat membangun satu pabrik besar yang dapat menghasilkan sekitar 12.000 ton gula setahun dengan 900 karyawan; investasi yang sama dapat membangun 47 pabrik kecil dengan output sekitar 30.000 ton dan kesempatan kerja untuk 10.000 orang.

Seperti terungkap dalam contoh-contoh di atas, teknologi murah yang dirancang untuk meningkatkan kesempatan kerja semakin banyak digunakan di sementara negara. Tetapi kesulitan-kesulitan dalam mengambil alternatif untuk jalur teknologi tinggi menuju pembangunan tidak boleh dianggap enteng.

Semua teknologi membutuhkan pengembangan dan pengujian yang mendalam sebelum dapat digunakan secara luas, tidak terkecuali teknologi murah. Memang kerap kali dibutuhkan kecerdasan yang tinggi untuk memperkecil skala proses produksi dan mengembangkan perlengkapan yang mudah dirawat oleh orang-orang setempat. Produsen-produsen kecil yang tidak mempunyai sumber-sumber keuangan tidak dapat melakukan percobaan-percobaan dengan teknologi yang belum diuji.

Pertimbangan-pertimbangan gengsi sering mempengaruhi keputusan pemerintah untuk memilih teknologi modern yang mutakhir biarpun tersedia teknologi yang lebih sesuai. Banyak negara berkembang tidak mempunyai program penelitian dan pengembangan dalam negeri dan kemampuan inovasi mereka biasanya kecil. Lagi pula, bila modal kurang dihargai sebagai akibat faktor-faktor seperti pengaturan kredit yang disubsidi

pemerintah, kelonggaran pajak, dan nilai tukar mata uang yang terlalu tinggi — sedangkan upah-upah dinaikkan berkat perjuangan serikat-serikat buruh yang beroperasi di sektor industri modern — maka besarlah insentif untuk memilih teknologi yang padat modal tetapi menghemat tenaga kerja.

Yang sangat penting, tanpa perubahan-perubahan sosial dan politik yang membagi kembali pendapatan, membaharui pola-pola pemilikan tanah yang tidak wajar, meninjau kembali sistem kredit dan memberi bantuan kepada petani dan pengusaha kecil, adalah sulit untuk menggunakan teknologi yang cocok. Vested interests yang kuat mendukung industri besar; mekanisasi pertanian dan bentuk-bentuk modernisasi lain.

Sedangkan negara-negara berkembang pasti akan menghadapi meningkatnya pengangguran pada dasawarsa-dasawarsa mendatang, kalau trend-trend sekarang ini tidak dibalik, prospek negara-negara industri lebih sulit diperkirakan. Apapun keadaan di hari depan, tingkat pengangguran di dunia industri sekarang ini tidak mengijinkan orang puas: Tujuh belas juta pekerja menganggur di Eropa Barat, Amerika Utara dan Jepang dalam tahun 1975, sedangkan di Kanada pengangguran mencapai 8,5% dalam bulan Desember 1977, dan dalam bulan Nopember untuk pertama kali dalam sejarah tercatat bahwa pengangguran di kesembilan negara MEE telah mencapai 6 juta. Masalah energi merupakan faktor pengangguran yang penting di negara-negara itu, dan akan tetap menjadi faktor dominan. Laju pengangguran yang tinggi di Dunia Barat adalah akibat keadaan ekonomi parah yang sebagian besar disebabkan meningkatnya harga energi. Pilihan teknologi energi mempunyai pengaruh atas kesempatan kerja, baik langsung maupun tidak langsung.

Suatu strategi energi yang mencakup pusat-pusat pembangkit listrik besar yang menggunakan batu bara dan tenaga nuklir membutuhkan modal dalam jumlah yang sangat besar tetapi hanya menciptakan sedikit kesempatan kerja secara langsung. Misalnya kebijaksanaan energi serupa itu yang digariskan oleh Pemerintah Ford pada tahun 1975 membutuhkan modal sebesar US\$ 1000 milyar sampai tahun 1985, yang berarti sekitar 75%

dari seluruh penanaman modal domestik swasta, lawan 25% tahun-tahun belakangan ini. Program serupa itu akan mengalihkan pengeluaran dari sektor-sektor ekonomi lain yang lebih padat karya. Di lain pihak, program-program konservasi umumnya lebih banyak menciptakan kesempatan kerja dengan pengeluaran yang relatif kecil. Dan beberapa studi menunjukkan bahwa teknologi energi matahari adalah sangat padat karya.

Suatu proyeksi kesempatan kerja hasil suatu program energi matahari yang agresif di Kalifornia menunjukkan bahwa kira-kira 377.000 kesempatan kerja dapat diciptakan dalam dasawarsa 1980-an. Lapangan kerja yang diciptakan itu dapat menyerap separuh dari jumlah penganggur di Kalifornia sekarang ini. Menurut suatu studi lain pembangunan dan operasi pusat nuklir di Sundesert hanya dapat menciptakan 36.300 kesempatan kerja baik secara langsung maupun tidak langsung, tetapi suatu program energi matahari yang menghasilkan jumlah energi yang sama dapat menciptakan sekitar 241.000 kesempatan kerja. Lagi pula teknologi matahari menciptakan kesempatan kerja di daerah tempat tinggal orang-orang, sedangkan konstruksi pusat tenaga yang raksasa mengharuskan para pekerja bekerja di lain tempat dan secara demikian mengganggu kehidupan masyarakat-masyarakat setempat.

Mengingat bahwa tingkat pengangguran dunia dewasa ini adalah tinggi dan prospek laju pertumbuhan ekonomi setinggi tahun 1950-an dan 1960-an kecil, maka negara-negara industri maupun negara-negara berkembang harus lebih memperhatikan kaitan antara kesempatan kerja dan pemilihan teknologi. Pengembangan teknologi skala kecil yang padat karya perlu mendapat perhatian yang lebih besar, khususnya di negara-negara berkembang.

SUATU TINJAUAN TENTANG SISTEM EKONOMI INDONESIA

Pande Radja SILALAH

PENDAHULUAN

Falsafah atau pandangan hidup suatu bangsa akan menentukan bentuk dan corak kehidupan bernegara dari bangsa yang bersangkutan. Selanjutnya, pandangan hidup bangsa tersebut akan menentukan sistem, baik sosial, politik maupun ekonomi, di dalam mana kehidupan bernegara akan berlangsung atau di dalam mana pola hubungan antar pelaku akan berlangsung.

Sistem yang cocok dengan suatu bangsa, pada hakekatnya harus didasarkan kepada pandangan hidup dari bangsa yang bersangkutan, atau ia harus menjelma sesuai dengan pandangan hidup dari bangsa tersebut. Dengan demikian, mewujudkan sistem yang dimaksudkan bukan merupakan pekerjaan pemilihan terhadap sistem yang sudah ada, walaupun dalam kenyataannya ia akan berbentuk serupa dengan sistem yang berlaku di dalam masyarakat lainnya. Ini memberi gambaran, bahwa bukan tidak mungkin suatu negara belum menemukan sistem yang cocok, yang berarti bangsa yang bersangkutan masih perlu merumuskannya.

Bila setiap negara di dunia mewujudkan sistem yang sesuai dengan pandangan hidup bangsanya, maka segera tergambar bagi kita betapa banyak sistem yang akan terwujud. Dan di antara sistem-sistem ini akan terdapat perbedaan maupun persa-

maan. Persamaan tersebut menggambarkan atau sebagai bukti terdapat persamaan pandangan hidup di antara mahluk manusia. Sedang perbedaan di dalam sistem dapat diartikan selain menggambarkan perbedaan dalam pandangan hidup, juga menggambarkan ciri khas dari sesuatu bangsa.

Tetapi celakanya, di dalam kehidupan di dunia sekarang ini, perbedaan di dalam sistem sering menimbulkan pertikaian. Ini sebagai akibat dari kenyataan, dalam kehidupan bernegara, saling ketergantungan antar bangsa di dunia sudah merupakan kenyataan yang tidak dapat dihindarkan lagi. Sedang di dalam kehidupan saling ketergantungan tersebut, selalu timbul usaha manipulasi terhadap hubungan yang ada.

Kalau kita mengamati perkembangan kehidupan bernegara dari bangsa-bangsa di dunia, di satu pihak akan diketemukan, suatu negara sering mengalami kegoncangan, karena sistem yang dianut oleh negara yang bersangkutan memang pada dasarnya tidak sesuai dengan pandangan hidup bangsanya atau tidak sesuai lagi dengan pandangan hidup masyarakatnya. Tidak sesuai lagi, karena nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat telah mengalami perubahan sebagai akibat dari perkembangan yang telah dicapai. Di lain pihak kita akan menemukan, tidak jarang, pengetahuan masyarakat yang kurang memadai tentang sistem yang dianut oleh bangsanya yang menyebabkan kegoncangan yang dimaksudkan.

Dari berbagai macam sistem, tidak jarang bahkan sering, kurangnya pengetahuan yang memadai mengenai sistem ekonomi yang dianut oleh suatu bangsa yang menjadi sumber ketidakstabilan, atau walaupun kestabilan dapat dipertahankan, keseluruhan aksi yang berlangsung di dalam sistem tersebut tidak dapat memberi hasil yang sesuai dengan yang diharapkan. Sehingga dalam perputarannya dapat melahirkan opini yang menyalahkan sistem yang dianut, pada hal pada hakikatnya sistem tersebut adalah merupakan perwujudan pandangan hidup dari bangsa yang bersangkutan.

Dengan demikian kiranya menjadi jelas, betapa penting dan betapa hakiki sifatnya anggota masyarakat mengetahui sistem ekonomi dari bangsanya.

Demikian halnya dengan masyarakat Indonesia, secara terbuka kita perlu mengakui, sebahagian besar anggota masyarakat masih kurang mengetahui sistem ekonomi yang kita anut. Bahkan kiranya tidak berlebihan bila dikatakan, banyak di antara anggota masyarakat kita yang sama sekali tidak memahaminya. Ini memberi gambaran betapa besar hambatan-hambatan yang kita alami dalam mewujudkan cita-cita bangsa dan betapa berat tugas yang harus dipikul oleh para pemimpin-pemimpin masyarakat.

Para pemimpin masyarakat telah berhasil merumuskan dasar dan pangkal tolak dari sistem ekonomi yang kita anut yang perwujudannya telah dituangkan di dalam Undang-undang Dasar 1945 dan Garis Besar Haluan Negara. Tetapi pemasyarakatan kembali rumusan pandangan hidup bangsa ini, ternyata belum berhasil sepenuhnya. Memasyarakatkan kembali rumusan pandangan hidup tersebut, memasyarakatkan kembali sistem ekonomi yang kita anut perlu diinsyafi adalah sangat penting. Karena hanya dengan demikian anggota masyarakat dapat mengetahui bagaimana dan dengan bagaimana mereka akan berlacon. Dan di lain pihak dengan usaha seperti itu masyarakat diharapkan akan dapat menginsyafi fungsinya serta menjadi cinta terhadap sistem yang dimaksudkan.

Usaha memasyarakatkan kembali sistem ekonomi yang telah dirumuskan dapat dilakukan dengan berbagai cara seperti dengan memberi penerangan kepada masyarakat. Penerangan tersebut dapat bersifat sempit tetapi dapat juga bersifat luas. Bersifat sempit dimaksudkan, bila materi penerangan yang akan diberikan hanya terbatas kepada sistem yang dianut, dan bersifat luas, bila materi yang diberikan di samping menyangkut sistem yang dianut juga menyangkut sistem lainnya yang dianggap ada hubungannya. Sejak pemasyarakatan dimaksudkan juga untuk menumbuhkan dan mempertebal rasa kecintaan di dalam diri

para anggota masyarakat, dapat dikatakan penerangan dengan sifat yang disebut terakhir inilah kiranya yang lebih tepat.

Memang harus diakui dengan menerapkan bentuk penerangan yang bersifat luas seperti yang dimaksudkan, mungkin akan menghasilkan akibat yang tidak dikehendaki. Berbagai macam alasan yang tentunya dapat diterima, seperti belum memadainya daya urai dari pada anggota masyarakat atau banyaknya waktu yang dibutuhkan, dapat menyebabkan para anggota masyarakat berpendapat, sistem yang dianut oleh negara lain adalah lebih baik. Tetapi bila kita yakin sistem ekonomi yang telah dirumuskan adalah benar-benar merupakan perwujudan dari pandangan hidup bangsa kita, kiranya kita tidak perlu merasa ragu-ragu memilih dan menerapkan metode yang demikian. Yang kita butuhkan adalah kewaspadaan untuk menghadapi dan memperbaiki penyimpangan yang mungkin terjadi, atau yang pada hakekatnya tidak dapat diterima.

Dalam kerangka pemikiran seperti itu, tulisan ini akan mencoba membahas sistem ekonomi Indonesia, sesuai dengan yang telah dirumuskan di dalam Undang-undang Dasar 1945 dan Garis Besar Haluan Negara. Dengan beranggapan bahwa tulisan ini, merupakan awal dari serangkaian usaha memasyarakatkan kembali sistem ekonomi Indonesia dan sebagai pelengkap terhadap tulisan-tulisan yang mendahuluinya, maka pembahasan yang dikemukakan akan bersifat umum, atau hanya mengemukakan masalah-masalah pokok yang dianggap penting. Sejalan dengan itu, maka tulisan ini dibagi ke dalam enam bagian pokok yaitu: Pertama, menyangkut pemenuhan kebutuhan dan perlunya sistem dalam usaha pemenuhan kebutuhan tersebut. Kedua, menyangkut sistem ekonomi kapitalis murni. Ketiga menyangkut sistem ekonomi kapitalis modern. Keempat dan kelima masing-masing menyangkut sistem ekonomi komunis dan sosialisme modern. Keempat bagian yang disebut terakhir ini dibahas karena dianggap perlu sebagai bahan pembandingan, sehingga sistem ekonomi Indonesia yang diuraikan dalam bagian keenam, akan lebih mudah untuk dimengerti dan diresapkan di dalam hati.

I. PEMENUHAN KEBUTUHAN DAN PERLUNYA SISTEM

Manusia hidup di dalam masyarakat pada tingkat tertentu dari perkembangan sejarah dan mempunyai bermacam-macam kebutuhan. Beberapa kebutuhan ini merupakan kebutuhan badaniah, yang harus dipenuhi demi mempertahankan hidup. Kebutuhan lain berasal dari kenyataan bahwa manusia hidup bersama di dalam suatu masyarakat, ditentukan dan dipengaruhi oleh berbagai kumpulan faktor, yang dalam dirinya membentuk apa yang dinamakan kebudayaan suatu masyarakat.

Dalam masyarakat yang atheis, kebutuhan manusia dimaksudkan hanya mencakup kedua macam kebutuhan seperti yang disebutkan di atas. Tetapi oleh mereka yang ber-Ketuhanan seperti masyarakat Indonesia, di samping kedua macam kebutuhan tersebut, diakui adanya kebutuhan yang timbul sebagai hasil hubungan antara manusia dengan penciptanya, yaitu Tuhan Yang Maha Esa. Hal ini dalam tingkat pertama perlu dicamkan di dalam hati, karena segala persoalan atau pembahasan yang menyangkut ekonomi Indonesia, sistem maupun segala peraturan-peraturan yang berlaku dan diperuntukkan baginya akan bertitik tolak dari ketiga macam kebutuhan tersebut. Di samping itu perlu disadari, "usaha pemenuhan" dan "pemenuhan kebutuhan-kebutuhan" itu sendiri dapat berjalan berbarengan dan saling menunjang. Tetapi tidak jarang menjadi bertentangan satu sama lain. Bila hal yang disebut pertama yang terjadi, jelas ia tidak akan menimbulkan permasalahan. Tetapi bila yang disebut terakhir yang terjadi, maka usaha penanggulangannya mungkin tidak akan segampang seperti yang mungkin terpikirkan sebelumnya secara teoritis. Masalahnya mungkin saja bukan hanya menuntut pemecahan dengan mengorbankan suatu bentuk kebutuhan demi memenuhi kebutuhan lainnya. Tetapi mungkin ia menuntut pemecahan dalam bentuk tindakan yang akibatnya dapat menimbulkan kejutan kepada sebahagian anggota masyarakat, dan tindakan ini memang tindakan yang tidak dapat terhindarkan.

Dengan demikian perlu disadari secara penuh, bahwa masalah ekonomi yang dihadapi oleh masyarakat Indonesia adalah lebih rumit sifatnya bila dibandingkan dengan masalah ekonomi yang dihadapi oleh negara-negara yang atheis; adalah lebih rumit sifatnya bila dibandingkan dengan masalah ekonomi yang dihadapi oleh negara yang masyarakatnya ber-Ketuhanan, akan tetapi berpendapat bahwa masalah pemuasan kebutuhan yang timbul sebagai akibat hubungan antara manusia dengan penciptanya adalah masalah orang-perorang.

Kebutuhan manusia dalam bentuk atau sifatnya dapat berbentuk perorangan atau berbentuk kolektif, seperti kebutuhan akan jaminan keamanan atau beberapa jenis suguhan lainnya yang merupakan akibat langsung dari kenyataan bahwa manusia hidup bersama di dalam suatu masyarakat. Ini berarti yang dimaksudkan bukan seperti kehidupan ekonomi dari Robinson Crusoe. Karena dalam kenyataan hidup perihwal seperti itu hampir tidak mungkin terjadi, atau walaupun itu akan terjadi, ekonominya akan merupakan sistem yang terisolasi dan bukan merupakan bagian dari ekonomi masyarakat.

Untuk memenuhi kebutuhan, manusia melakukan usaha produksi. Produksi merupakan kegiatan manusia dengan mengubah sumber-sumber yang ada menjadi pemuas kebutuhan. Kegiatan ini merupakan kegiatan yang dilakukan secara sadar dan bertujuan. Dan kesadaran serta adanya tujuan tersebutlah yang membedakan manusia dengan binatang. Produksi di dalam suatu masyarakat ekonomi adalah suatu proses di dalam mana para anggota masyarakat bekerja sama. Kerja sama dalam hal ini menjadi penting artinya, karena dalam banyak kesempatan, ia akan memberi hasil yang lebih besar bila dibandingkan dengan perjumlahan hasil usaha yang dilakukan secara orang-perorang. Untuk mencapai efisiensi dalam produksi dibutuhkan spesialisasi dalam fungsi. Sehingga di dalam prosesnya dengan adanya spesialisasi dalam fungsi tersebut, para anggota masyarakat menjadi saling bergantung satu dengan yang lain. Tetapi saling ketergantungan di antara anggota masyarakat di dalam proses kerja sama raksasa ini menimbulkan beberapa pertanyaan. Ro-

binson Crusoe mengetahui keterangan-keterangan penting yang dia butuhkan dan mengalokasikan tenaga kerja serta sumber-sumber di dalam suatu keputusan yang menyeluruh. Tetapi di dalam ekonomi sosial, keputusan menyeluruh yang demikian tidak mungkin lagi. Tidak akan ada seorangpun yang akan mengetahui semua data dari sumber-sumber yang tersedia, teknik produksi dan keseluruhan kebutuhan daripada anggota masyarakat. Sehingga dengan demikian dibutuhkan adanya organisasi.

Untuk mengorganisasi produksi dan untuk mendistribusikan hasil produksi kepada anggota masyarakat, secara sadar atau tidak sadar akan dihadapi berbagai macam masalah yang harus dipecahkan. Demikian juga halnya, dengan terciptanya spesialisasi dan kerja sama, tercipta juga hubungan sosial. Sudah barang tentu terdapat bermacam-macam hubungan sosial, misalnya, hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah yang merupakan hasil dari penggunaan kekuatan politik; hubungan para guru dengan murid yang timbul sebagai hasil dari proses pengajaran. Hubungan sosial yang muncul di dalam proses ekonomi berbeda dengan hubungan sosial lainnya. Ia terjelma dalam hubungannya (dalam hal ini manusia) dengan obyek material yang dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan manusia. Ia menjelma dalam hubungannya dengan benda-benda konsumsi dan hubungan yang terjadi dalam bentuk seperti ini dinamakan hubungan ekonomi.

Untuk dapat mengerti sistem hubungan sosial yang muncul dalam proses produksi, pertama kita harus mengambil daripadanya beberapa hubungan dasar tertentu yang menentukan perilaku dari keseluruhan hubungan yang berbelit-belit atau rumit sifatnya. Hubungan dasar muncul dari pemilikan alat-alat produksi. Pemilikan ini bukan hanya sekedar berarti kepunyaan. Ia merupakan kekayaan yang diakui oleh para anggota masyarakat, dikukuhkan oleh norma sosial yang diakui kesyahannya dalam bentuk hukum dan peraturan-peraturan dan dilindungi oleh adanya sanksi terhadap pelanggaran peraturan-peraturan sosial yang dimaksudkan. Pemilikan alat produksi akan menen-

tukan bagaimana ia digunakan dan selanjutnya menentukan bentuk kerja sama yang akan berlaku. Bentuk pemilikan alat-alat produksi membentuk dasar daripada prinsip-prinsip organisasi, hubungan produksi dan distribusi.

Seperti diketahui alat-alat produksi bukan hanya mencakup tanah dan modal, akan tetapi tenaga kerja manusia juga termasuk di dalamnya. Dengan demikian perhatian terhadap yang disebut terakhir ini perlu diberikan, karena produksi itu sendiri ditujukan untuk memenuhi kebutuhan manusia. Di sini terlihat manusia di satu pihak adalah pemilik dan di lain pihak "dapat" menjadi alat yang dimiliki oleh manusia lainnya atau badan lain di luar dirinya. Kemungkinan ini akan menimbulkan pertanyaan, bagaimana kemerdekaan manusia harus ditempatkan di dalam hubungan sosial yang timbul dari proses produksi tersebut. Demikian halnya dengan alat-alat produksi selain tenaga kerja, karena pemilikan akan menentukan bagaimana ia digunakan, maka dalam hubungan sosial ia memerlukan pengaturan. Dan karena segala kegiatan yang dilakukan pada hakekatnya bertujuan untuk memenuhi kebutuhan manusia, maka cara pemenuhan kebutuhan tersebut juga memerlukan pengaturan. Keseluruhan pengaturan terhadap yang disebut di atas ini akan melahirkan sistem yang selanjutnya akan dibahas secara lebih terperinci di dalam bagian berikut ini.

Untuk dapat membedakan dan mengerti sistem ekonomi suatu negara pada tingkat pertama dapat dilakukan berdasarkan perbedaan faktor struktural seperti disebut di bawah ini:

1. Apakah benda-benda konsumsi diproduksi berdasarkan keinginan dari pada konsumen (Ci) atau ditentukan oleh pemerintah (Cg);
2. Apakah pemilihan pekerjaan diserahkan kepada masing-masing individu (Wi) atau apakah alokasi dari pekerja ditentukan oleh pemerintah dan penentuan pembayaran upah ditentukan sebagai suatu kebijaksanaan sosial (Wg);
3. Apakah keseluruhan tingkat tabungan yaitu bagian dari GNP yang diperuntukkan untuk pembentukan kapital

- (capital formation) ditentukan oleh masing-masing individu (Si) atau ditentukan oleh pemerintah (Sg);
4. Apakah alat-alat produksi (tenaga kerja, tanah dan modal) dimiliki dan pengaturannya oleh masing-masing individu (Oi) atau oleh pemerintah (Og).

Dari berbagai kombinasi faktor-faktor struktural diatas¹, kita dapat melihat betapa banyak kemungkinan kombinasi yang mungkin akan terjadi, belum lagi memperhitungkan kemungkinan adanya bentuk campuran dari masing-masing faktor tersebut.

Membahas seluruh kemungkinan sistem yang akan terjadi, bukan pekerjaan yang mudah, walaupun memang pada dasarnya adalah sangat bermanfaat. Tetapi sejak tulisan ini bukan dimaksudkan untuk tujuan yang demikian dan agar sampai kepada tujuan daripada tulisan ini, seluruhnya tidak akan dibahas secara terperinci. Pembahasan akan diarahkan kepada pokok-pokok yang dianggap penting, yang pada gilirannya diharapkan dapat menunjang usaha masyarakatan kembali sistem ekonomi yang sesuai dengan pandangan hidup bangsa Indonesia.

II. SISTEM KAPITALISME MURNI (Ci, Wi, Si, Oi)

Dalam sistem kapitalisme murni, perekonomian tidak dikontrol oleh pemerintah. Pemerintah memenuhi kebutuhan kolektip, tetapi tidak bersaing dengan usaha swasta. Pemerintah tidak menentukan di mana anggota masyarakat bekerja, apa yang akan diproduksi dan tidak mengontrol konsumsi. Para anggota masyarakat bebas memilih pekerjaan sesuai dengan kemampuannya dan ini akan ditentukan oleh daya serap tenaga kerja tersebut. Mereka akan bebas membelanjakan pendapatannya untuk benda manapun yang mereka inginkan, dan bebas

1 Simbol-simbol yang dimaksudkan di atas, menunjukkan bentuk organisasi dari ekonomi. Dan hendaknya jangan disalah artikan dengan simbol-simbol yang biasa dipergunakan dalam perkiraan nasional (national accounting). Dengan demikian Ci dan Cg menunjukkan apakah benda-benda konsumsi diproduksi berdasarkan keinginan pihak partikular (private preference) atau oleh pemerintah. Demikian juga simbol Si dan Sg, mereka menunjukkan apakah keseluruhan tingkat tabungan ditentukan secara partikular atau secara publik dan tidak menunjukkan tabungan swasta atau pemerintah. Untuk lebih jelasnya lihat, Richard A. Musgrave, *Fiscal System* (New Haven and London: Yale University Press, 1969) halaman 6

untuk tidak membelanjakan pendapatannya atau menabungnya.

Dengan tidak adanya kontrol dari pemerintah (central plan), produksi menjadi tergantung kepada pihak swasta. Sehingga dengan demikian terdapat dua macam bentuk perekonomian. Pertama, para anggota masyarakat akan menerima pendapatan dengan menjual jasa-jasa dari faktor-faktor produksi yang mereka miliki. Sumber-sumber pendapatan tersebut berupa upah, sewa, bunga dan dividen. Bentuk kedua adalah perusahaan yang mengkombinasikan jasa-jasa dari faktor produksi yang mereka beli dari para pemilik. Di dalam proses teknik mereka menghasilkan benda-benda dan jasa-jasa yang selanjutnya dijual. Dan benda-benda tersebut akan dibeli oleh perusahaan atau para anggota masyarakat. Unit-unit perusahaan akan menterjemahkan permintaan konsumen akan benda-benda ke dalam permintaan tenaga kerja, sumber-sumber alam dan benda-benda modal yaitu ke dalam permintaan jasa-jasa dari faktor produksi yang dimiliki oleh para anggota masyarakat. Faktor-faktor ini dapat dipergunakan untuk menghasilkan berbagai macam komoditi, dan penggunaannya ditentukan oleh apa yang dinamakan "consumer's ballot". Bila permintaan terhadap komoditi berubah dan faktor lainnya tetap, maka harga akan naik. Para produser yang mengharapkan atau memperkirakan akan mendapat laba yang tinggi dapat menawarkan harga yang lebih tinggi untuk jasa-jasa dari faktor produksi. Sehingga dalam perputarannya dapat mematikan para produser yang kurang bernasib.

Seperti diutarakan di atas para konsumen dalam sistem ini bebas untuk menggunakan pendapatannya. Pilihan mereka masing-masing akan tergantung kepada, selera (dipengaruhi oleh umur, jenis kelamin dan faktor lainnya); bagian pendapatan yang mereka inginkan untuk dibelanjakan untuk benda-benda konsumsi; harga dari benda-benda yang mereka pertimbangkan untuk dibeli. Dengan demikian, dengan adanya kesediaan mereka untuk membayar harga yang berbeda (rendah atau tinggi), para konsumen akan menentukan dan mengarahkan produksi dan penggunaan alat-alat produksi.

Dalam sistem ekonomi seperti ini kita akan mendapat gambaran, bahwa tingkat kebebasan dari anggota masyarakat sangat tinggi. Tetapi perlu direnungkan, apa yang dimaksudkan sebenarnya dengan kebebasan tersebut. Kebebasan mengonsumsi dan memilih pekerjaan adalah kurang berarti bagi mereka yang mempunyai pendapatan yang sangat terbatas untuk dibelanjakan dan tidak berarti bagi mereka yang menganggur.

Karena pemerintah tidak melakukan kontrol, maka bila terjadi pembagian pendapatan yang pincang, pemerintah tidak akan dapat melakukan usaha penanggulangan untuk pemerataan kepincangan dalam pembagian pendapatan tersebut. Kebebasan individu dalam sistem ekonomi seperti ini, mempunyai aspek negatif, karena tidak seorangpun akan bertanggung jawab akan kemakmuran orang lain di luar dirinya. Bila seorang tidak mempunyai pekerjaan, maka dia akan memikul segala akibatnya. Demikian juga bila suatu perusahaan bangkrut maka perusahaan tersebutlah yang akan memikul semua akibat yang timbul. Dalam sistem ekonomi seperti ini, hubungan di antara masyarakat menjadi "antagonistic" dan tidak akan harmonis. Masyarakat akan bertemu sebagai pembeli di satu pihak dan sebagai penjual di lain pihak; sebagai pekerja dan yang dipekerjakan dan bertemu sebagai saingan.

Dalam sistem ekonomi kapitalisme murni, masalah ekonomi sosial akan dipecahkan melalui kompetisi dan tidak melalui "conscious cooperation". Dengan demikian kompetisi yang tajam akan dapat melahirkan monopoli dengan segala kemungkinan keburukannya. Keburukan yang dimaksudkan antara lain dapat disebutkan, kemungkinan terjadinya penghisapan terhadap pembeli dengan jalan membatasi produksi atau mempertinggi tingkat kejaran demi untuk mencapai keuntungan yang besar oleh para pengusaha monopoli; dalam keadaan di mana terdapat pengangguran, para pemilik monopoli dapat menghisap para pekerja dengan menekan tingkat upah serendah mungkin. Dan akibat yang paling buruk adalah, monopoli itu sendiri akan dapat mematikan unsur persaingan yang berarti dalam perputarannya dapat menghancurkan sistem kapitalisme itu sendiri.

Dari uraian di atas kita dapat melihat, berbagai macam keburukan dari sistem ekonomi kapitalisme murni. Dan keburukan yang terkandung dalam sistem inilah yang menyebabkan tidak satupun negara di dunia yang menganut sistem tersebut. Beberapa negara berpendapat sistem ekonomi kapitalisme murni sedikit banyak harus diubah, atau sesedikitnya keburukan yang mungkin lahir harus dihilangkan tanpa harus mengubah prinsip yang sesuai dengan pandangan hidup bangsanya. Beberapa sistem di antaranya menarik untuk dibahas, seperti sistem ekonomi kapitalisme modern yang selanjutnya akan dibahas secara garis besar di bawah ini.

III. SISTEM KAPITALISME MODERN (Ci, Wi, Sg, Oi)

Kalau di dalam uraian di atas diperlihatkan, kombinasi dari faktor-faktor struktural adalah murni, maka dalam masyarakat kapitalisme modern seperti halnya Amerika Serikat dan negara-negara Eropa Barat, bentuk kombinasi murni tidak akan dijumpai lagi.

Dalam sistem kapitalisme modern, benda-benda konsumsi diproduksi berdasarkan keinginan dari para konsumen (Ci). Mereka berpendapat persaingan selamanya harus dipertahankan melalui mekanisme pasar. Hal ini sesuai dengan pendapat yang dikemukakan oleh John Stuart Mill, lebih dari seratus tahun yang lalu.¹ Tetapi mereka menyadari kalau semua inisiatif diserahkan kepada pengusaha swasta, maka seluruh kebutuhan konsumen yang dianggap perlu tidak akan dapat terpenuhi. Mereka mengetahui kemungkinan terjadinya apa yang dinamakan "kegagalan pasar". Kegagalan pasar akan terjadi, misalnya sebagai akibat, para pengusaha swasta enggan untuk memproduksi sesuatu benda atau jasa, karena beranggapan bahwa usaha tersebut tidak menguntungkan; atau walaupun menguntungkan maka modal yang dibutuhkan sangat besar dan tidak terpikul oleh para pengusaha swasta. Dengan demikian mereka menjadi berpendapat, untuk memenuhi kebutuhan tersebut dibutuhkan badan lain di luar para pengusaha swasta yaitu pemerintah.

1 John Stuart Mill, *Principles of Political Economy* (New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc 1965), Vol. I, hal. 235

Mereka memberi tempat kepada pemerintah dalam usaha memenuhi kebutuhan tersebut seperti misalnya dalam bidang, pengangkutan umum, jalan-jalan, pendidikan, air minum, pemadam kebakaran, alat-alat pertahanan. Tetapi walaupun mereka menganggap perlu pemerintah mengambil bagian dalam usaha produksi, ini tidak diartikan bahwa pemerintah yang harus memproduksinya. Pelaksanaannya dapat saja diberikan kepada pihak swasta bila itu memang cara yang lebih efisien.

Dalam sistem seperti ini, kedaulatan dan kebebasan para anggota masyarakat dipertahankan sedemikian rupa. Sehingga kedaulatan tersebut menjadi sering diartikan identik dengan keinginan dari pada anggota masyarakat secara orang-perorang. Dapat dikatakan pengertian akan arti kedaulatan inilah yang menjadi tolak pangkal perbedaan antara sistem kapitalisme modern dengan sistem sosialisme. Masyarakat kapitalisme modern beranggapan bahwa kedaulatan konsumen akan lebih terjamin hak hidupnya di dalam sistem ekonomi yang tidak dikontrol, oleh pemerintah (*planned economy*). Walaupun mereka tidak menyangkal bahwa dalam sistem ekonomi yang dikontrol kedaulatan konsumen masih mungkin dipertahankan. Tetapi mereka takut dalam sistem ekonomi yang dikontrol kebebasan memilih akan hilang. Hal ini tercermin dari pendapat John Mayard Keynes yang mengatakan: "Kerugian terbesar dari negara homogen atau totaliter adalah hilangnya kebebasan memilih orang-perorang".¹

Berdasarkan pandangan yang demikian, masyarakat kapitalisme modern berpendapat, bentuk yang cocok dengan itu adalah, bila alat-alat produksi dimiliki dan dilola oleh kaum swasta (Oi). Akan tetapi karena alasan-alasan seperti disebut di atas, pemilikan alat-alat produksi dan pengelolaannya oleh pihak partikular tidak dapat dipertahankan secara murni. Mau tak mau dalam sistem yang mereka maksudkan kehadiran sektor negara menjadi dibutuhkan. Sehingga dalam negara kapitalisme modern telah terdapat bentuk campuran dalam pemilikan alat-alat produksi antara pihak swasta dan negara. Tetapi dapat

1 John Mayard Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money* (New York: Harcourt, Brace World Inc, 1965) hal. 31

dikatakan, dalam kadar terbesar alat-alat produksi tersebut masih dimiliki oleh kaum swasta.

Mengenai pemilihan pekerjaan, dalam sistem ekonomi kapitalisme modern, kebebasan memilih pekerjaan oleh masing-masing individu tetap dipertahankan (Wi). Karena mereka menyadari kebebasan tersebut tidak berarti jaminan untuk mendapat pekerjaan, pada hal yang disebut terakhir ini adalah penting sekali. Mereka menjadi beranggapan, perlu untuk mencapai full employment. Usaha tersebut dalam pelaksanaannya tidak terbatas hanya oleh pihak swasta tetapi juga oleh pemerintah bila memang kehadirannya dibutuhkan. Dengan demikian akan terlihat, negara juga menjadi berperan dalam menciptakan lapangan kerja atau usaha yang berhubungan dengannya, seperti antara lain proyek investasi pemerintah, latihan-latihan para pekerja. Demikian juga, penganut sistem ekonomi kapitalisme modern mengetahui, kekuatan pasar dalam keadaan tertentu terlebih dalam jangka pendek, dapat menimbulkan aksi sepihak yang dianggap merugikan pihak lain, seperti misalnya masalah harga tenaga kerja dalam keadaan perekonomian dilanda pengangguran. Melihat kemungkinan tersebut mereka menjadi menganggap perlu diterapkannya undang-undang gaji minimum, pajak atas laba, pajak pendapatan buruh, dan peraturan-peraturan lain yang dianggap ada hubungannya.

Semua negara, tanpa membedakan paham yang dianutnya, berusaha untuk mencapai pertumbuhan ekonomi. Tetapi usaha pencapaian tersebut akan berbeda sesuai dengan perbedaan sistem dan tujuan yang dianut oleh masing-masing negara. Seperti negara komunis, negara yang menganut sistem ekonomi kapitalisme mengakui, salah satu faktor yang perlu diperhatikan dalam pembangunan adalah investment. Investment berasal dari tabungan dan dalam kehidupan nyata tidak selalu berada dalam keseimbangan yang memungkinkan tercapainya pertumbuhan ekonomi yang diinginkan. Untuk beberapa alasan tertentu permintaan terhadap dana yang diperuntukkan untuk investasi adalah lebih besar bila dibandingkan dengan penawaran dana. Bila tabungan tidak dibelanjakan untuk benda-benda modal, maka permintaan total (benda-benda konsumsi dan benda-benda

modal) menjadi tidak memadai. Selanjutnya hal ini akan berakibat penurunan produksi, penurunan permintaan tenaga kerja atau dalam perputarannya akan melahirkan masalah pengangguran. Demikian juga, dalam keadaan tertentu, bukan tidak mungkin terjadi investasi yang berlebihan. Ia dapat terjadi, sebagai akibat pengharapan laba yang terlalu besar daripada investor dan dalam gilirannya juga akan merugikan bagi perekonomian secara keseluruhan.

Masyarakat yang menganut sistem ekonomi kapitalisme modern, menyadari kemungkinan ini. Sehingga kita akan melihat dalam kenyataannya tingkat tabungan dan tingkat investasi, tidak lagi ditentukan oleh masing-masing individu secara murni. Malah dapat dikatakan ia ditentukan oleh pemerintah baik melalui tindakan yang bersifat langsung maupun tidak langsung. Tindakan-tindakan tersebut dapat berupa tindakan moneter, tindakan perpajakan atau peraturan-peraturan hukum lainnya.

Dari uraian di atas kita dapat melihat, bahwa negara yang menganut sistem ekonomi kapitalisme modern, masih tetap mempertahankan beberapa faktor struktural dari sistem perekonomian kapitalisme murni. Mereka yakin dalam pemuasan kebutuhan manusia, kemerdekaan masing-masing individu harus ditempatkan dalam tingkatan yang setinggi mungkin. Sejalan dengan ini mereka juga berpendapat, kebebasan tersebut akan lebih terjamin bila alat-alat produksi dimiliki dan dilola oleh pihak partikulir. Dan selanjutnya mereka beranggapan, persaingan adalah sangat penting, karena dengan persaingan inisiatip para anggota masyarakat tetap dapat dipertahankan dan konsumen akan dilindungi. Hal ini akan dapat dicapai melalui sistem pasar, yang berarti mekanisme pasar adalah esensial di dalam sistem ekonomi kapitalisme modern.

IV. SISTEM EKONOMI KOMUNISME (Cg, Wg, Sg, Og)

Di dalam sistem ekonomi komunisme, kita melihat bahwa pemerintah memiliki dan melakukan kontrol atas alat-alat produksi (tenaga kerja, sumber alam, modal). Pemerintah mempunyai wewenang penuh dalam menentukan tujuan

ekonomi; menentukan apa yang akan diproduksi, berapa banyaknya, kapan waktunya dan membuat peraturan-peraturan mengenai distribusi.

Kebebasan yang dinikmati seperti yang terdapat di dalam sistem kapitalisme menjadi dihapuskan, bila bertentangan dengan apa yang telah direncanakan. Dengan demikian di dalam sistem komunisme, pertentangan antara kebebasan dengan apa yang telah direncanakan akan diselesaikan dengan mengorbankan kebebasan tersebut.¹ Penganut aliran komunis berpendapat, tindakan seperti itu adalah tepat, karena didasari oleh keyakinan, bahwa di dalam sistem kapitalisme kebebasan para anggota masyarakat, juga tidak dapat dipertahankan. Mereka mencela sistem kapitalisme dengan mengatakan, sistem tersebut akan menimbulkan kepincangan di dalam pembagian pendapatan yang selanjutnya akan menimbulkan 'prulal voting'.² Dan ini berarti, kebebasan yang selalu diagung-agungkan oleh penganut sistem kapitalisme tidak benar adanya.

Dalam hubungannya dengan upah, di dalam sistem ekonomi komunisme, tingkah upah ditentukan oleh pemerintah. Bahkan sering terjadi keadaan yang ekstrem, yaitu pemerintah menentukan, di mana para anggota masyarakat harus bekerja. Memang dalam dasawarsa terakhir ini, penganut paham komunis, memberi sedikit kebebasan kepada anggota masyarakatnya. Hal ini dilakukan dengan menerapkan sistem tingkat upah yang berbeda. Para anggota masyarakat dibebaskan memilih pekerjaan yang mereka anggap memadai dengan mempertimbangkan tingkat upah yang berbeda di dalam setiap unit ekonomi. Tetapi inisiatif selalu datang dari pemerintah, dan bukan sebagai hasil dari kekuatan pasar yang sebenarnya seperti yang dijumpai di dalam sistem kapitalisme. Dengan demikian dapat dikatakan dalam sistem komunisme maka kebebasan tersebut hanya terlihat dari segi penawaran saja, yang berarti bukan kebebasan dalam artian yang sebenarnya.

1 Maurice Dobb's, *Soviet Economic Development Since 1917*, (New York: International Publishers Co, Inc, 1948)

2 Maurice Dobb's, "Economic Theory and the Problem of a Socialist Economy," *Economic Journal*, Vol 43, Dec, 1933, 588-598

Dalam sistem ekonomi komunisme, kita juga akan melihat, sistem harga tidak lagi menentukan arah daripada rencana. Para konsumen tidak menentukan apa yang akan diproduksi, para manajer perusahaan tidak bertindak secara bebas atas dasar harga dan biaya. Perencana ekonomi tidak akan bekerja atas dasar harga dalam menjamin apa yang dibutuhkan dalam waktu dan jumlah yang tepat. Karena para konsumen dapat dipaksa untuk menerima apa yang diproduksi, dan anggota masyarakat dapat dipaksa untuk bekerja sesuai dengan yang telah direncanakan, maka terlihat sistem ini merupakan sistem yang tidak begitu rumit. Tidak begitu rumit bila dibandingkan dengan sistem ekonomi kapitalisme modern.

Para penganut sistem ekonomi komunisme pada umumnya secara bangga mencela sistem perekonomian kapitalis. Mereka mengatakan, di dalam sistem komunisme, pemupukan kekayaan ke tangan segelintir anggota masyarakat tidak akan terjadi, atau perbedaan yang terlalu besar dalam distribusi pendapatan dengan mudah dapat dielakkan.

Tetapi untuk ini perlu dipertanyakan: "Apakah pembagian pendapatan dengan perbedaan yang wajar hanya akan dapat dicapai dengan mengorbankan kemerdekaan anggota masyarakat?". Atau dengan perkataan lain, "Apakah hasil yang dicapai di dalam hal pembagian pendapatan dapat dikatakan sebanding dengan pengorbanan kemerdekaan dan kedaulatan anggota masyarakat seperti halnya yang terjadi di Rusia?". Pertanyaan ini tentu akan dapat dijawab dengan baik, bila kita menempatkan nilai moral dari sesuatu tindakan dalam kedudukan yang benar.

Dalam uraian di atas telah dikemukakan, bahwa bukan hanya penganut komunisme yang berusaha untuk menghilangkan kepincangan dalam pembagian pendapatan. Penganut sistem perekonomian kapitalis modern juga berusaha memecahkan masalah ini. Tetapi jelas berbeda aksi yang akan mereka lakukan. Mereka akan berusaha memecahkan persoalan tersebut, tetapi dengan sejauh mungkin tidak mengorbankan kemerdekaan dan kedaulatan para anggota masyarakatnya.

Memang suatu hal yang dapat membuat tercengang para ahli ekonomi yang anti sistem komunisme, melihat kenyataan negara penganut sistem komunisme Rusia, dapat mencapai hasil ekonomi yang kelihatannya menakjubkan. Menakjubkan, karena menurut mereka sistem ekonomi komunisme tidak dapat berjalan secara efisien; atau tidak akan seproduktif sistem perekonomian yang didasarkan kepada usaha dan kemauan partikulir. Mereka juga mengkritik bahwa sistem tersebut akan menuntut sistem alokasi yang konsisten, yang dalam kenyataan tidak mungkin diperhitungkan secara memadai. Tetapi walaupun Rusia berhasil mencapai tingkat kemajuan ekonomi seperti kenyataannya sekarang, itu tidak lantas berarti bahwa sistem ekonomi yang dianut oleh Rusia telah berjalan secara efisien. Rusia dalam sejarahnya, sejak mulai menganut paham komunis sampai sekarang, mengalami masalah efisiensi dalam hal produksi dan alokasi sumber-sumber. Ini sebagai akibat dari proses, unit-unit ekonomi bekerja menurut target yang sudah ditentukan. Mereka tidak mempunyai kebebasan lagi untuk mengkombinasikan faktor-faktor produksi secara efisien. Para manajer dari unit-unit ekonomi bekerja untuk memenuhi target yang telah ditentukan oleh biro perencana ekonomi. Sehingga dalam kenyataannya para manajer tersebut pada umumnya memberi data mengenai produksi yang dapat dicapai dengan kombinasi dari input-input tertentu tidak seperti yang seharusnya. Mereka menjadi memberi target yang lebih rendah daripada yang mungkin akan tercapai kepada biro perencana ekonomi sebelum produksi dilakukan. Apakah itu merupakan pencerminan ketakutan bila target tidak dapat dipenuhi akan menghadapi sangsi-sangsi tertentu, atau merupakan pencerminan adanya keinginan para manajer untuk mendapat penghargaan bila produksi akan dapat melampaui target yang telah ditentukan, jelas merupakan faktor dominan dan tidak dapat diabaikan.

Di samping itu Rusia juga menghadapi masalah besar dalam menjadikan usaha pertanian yang sebelumnya dimiliki oleh rakyat menjadi milik pemerintah. Usaha menasionalisasikan usaha pertanian ini jelas tidak berjalan menurut kerelaan dari para petani, tetapi melalui paksaan. Memang sayang, kita tidak

dapat mengetahui berapa besar atau berapa banyak anggota masyarakat yang dikorbankan atau dikirim ke Siberia untuk mencapai tujuan ini.

Dengan demikian dapat dikatakan, memang suatu hal yang menakjubkan, Rusia berhasil meluncurkan satelit-satelit ke ruang angkasa, atau Rusia dari segi pertahanan sudah hampir dapat mengimbangi Amerika Serikat. Tetapi itu tidak lantas berarti bahwa tingkat kemakmuran, baik dari segi material sekalipun, Rusia telah dapat menyamai negara-negara Eropa Barat atau Amerika Serikat.

V. SISTEM SOSIALISME LIBERAL (Ci, Wi, Sg, Og)

Kalau sistem ekonomi kapitalisme modern dapat dikatakan muncul sebagai bentuk penyempurnaan dari sistem kapitalisme murni, maka sistem sosialisme liberal dapat juga dikatakan muncul sebagai bentuk penyempurnaan dari sistem ekonomi komunisme.

Untuk dapat lebih mengerti sistem ekonomi sosialisme liberal, mau tidak mau diperlukan pengetahuan mengenai ajaran Karl Marx. Ini disebabkan penganut sistem sosialisme liberal bertitik tolak dari ajaran tersebut. Marxis sebenarnya bukan merupakan teori sosialisme dan Marx tidak banyak mengutarakan mengenai sistem ekonomi. Teorinya dalam bagian terbesar hanya berhubungan dengan kapitalisme atau secara tepatnya, Marx ingin mempelajari sejarah perilaku khas dari kapitalisme sebagai suatu sistem sosial yang dalam perputarannya akan melahirkan sistem sosialisme. Marx ingin memperlihatkan, proses kapitalisme mengandung pemerasan atau penghisapan oleh suatu kelas masyarakat (kapitalis) terhadap kelas lain (pekerja). Sehingga akibat dari penghisapan ekonomi tersebut kapitalisme itu sendiri akan hancur.

Teori yang menerangkan proses penghisapan tersebut adalah teori 'nilai lebih' (surplus value) dan teori ini didasarkan

kepada teori 'nilai tenaga kerja'.¹ Marx mulai dari teori nilai, dalam mana dia mengartikan komoditi sebagai suatu artikel yang mempunyai kegunaan, merupakan hasil dari tenaga kerja manusia dan diproduksi untuk pasar. Karena Marx beranggapan bahwa komoditi adalah hanya hasil dari tenaga kerja manusia, maka dalam teorinya dia tidak memasukkan benda-benda seperti pemberian alam (tanah, tenaga air, batu bara, sumber minyak) dalam pengertian komoditi. Pandangan seperti ini berasal dari gurunya, David Ricardo, yang dalam teorinya juga beranggapan benda-benda yang jumlahnya tidak dapat diperbesar oleh tenaga manusia tidak termasuk ke dalam pengertian komoditi.

Adalah jelas, Marx di sini telah membuat kesalahan yang sangat besar, dengan memberi definisi komoditi dalam pengertian yang sangat sempit. Tetapi ia membutuhkan teori nilai tenaga kerja yang salah tersebut sebagai dasar untuk teori nilai lebih, di mana dengan yang disebut terakhir ini ia membuktikan adanya penghisapan di dalam sistem kapitalisme atau kapitalisme adalah suatu sistem perampokan dan yang menjadi mangsa adalah para pekerja.²

Walaupun secara jelas terlihat ajaran Marx dibangun berdasarkan definisi yang salah, akan tetapi para penganut ajaran sosialisme menganggap itu sebagai suatu yang benar, atau walaupun mereka melihat kelemahan tersebut, mereka tetap menerimanya. Mereka menerima ajaran tersebut sebagai suatu strategi perjuangan untuk menciptakan masyarakat sosialisme. Mereka membutuhkan ajaran Marx untuk membuktikan ketidaksempurnaan dari sistem kapitalisme. Walaupun sebenarnya dapat dikatakan tanpa ajaran Marx, kelemahan dari paham kapitalisme dapat dibuktikan.

Penganut ajaran sosialisme liberal melihat, sistem kapitalisme murni akan melahirkan kepincangan di dalam pembagian

1 Karl Marx, *Capital, A Critical Analysis of Capitalist Production* (Progress Publishers, Moscow), Vol. 1. Untuk lebih jelasnya lihat Karl Marx, *Capital, A Critique of Political Economy* (Progress Publishers, Moscow), Vol. III

2 Lihat, Joan Robinson, *An Essay on Marxian Economics* (New York: St. Martin's Press Inc, 1947)

pendapatan. Dan kepincangan tersebut menurut mereka berakar kepada terdapatnya kepincangan dalam pemilikan alat-alat produksi. Dengan keinginan untuk menciptakan masyarakat yang di dalamnya terdapat pembagian pendapatan yang lebih merata, mereka berpendapat bahwa alat-alat produksi selain tenaga kerja manusia harus dimiliki dan dilola oleh negara. Produksi tidak dapat diserahkan kepada inisiatif pihak swasta tetapi negaralah yang akan menentukan apa yang akan diproduksi, berapa besarnya, kapan waktunya dan juga harganya. Mereka menggantikan sistem pemilikan individu, karena mereka beranggapan, sistem ekonomi seperti itu secara mendasar adalah buta, tidak mempunyai tujuan yang rasional dan tidak akan berhasil untuk memenuhi kebutuhan yang sangat penting dari makhluk manusia.

Di lain pihak mereka juga melihat, dalam sistem ekonomi komunisme, kemerdekaan dari anggota masyarakat telah dikorbankan, kedaulatan dari konsumen telah ditiadakan. Mereka beranggapan bahwa tindakan seperti itu tidak akan dilakukan di dalam sistem ekonomi sosialisme liberal. Kebebasan konsumen untuk menggunakan pendapatannya dan kebebasan para anggota masyarakat untuk memilih pekerjaan akan dipertahankan di dalam sistem yang mereka maksudkan. Negara akan menentukan produksi dari benda-benda konsumsi dan benda-benda modal dan juga menentukan harga dari benda-benda tersebut. Berdasarkan harga tersebut masing-masing unit ekonomi (milik negara) akan melakukan kombinasi faktor-faktor produksi untuk menghasilkan benda-benda yang dimaksudkan. Hal ini dalam gilirannya akan melahirkan permintaan akan tenaga kerja. Harga penawaran upah dengan demikian dapat berbeda, sesuai dengan perbedaan dalam kedudukan ekonomis dari unit-unit ekonomi. Sehingga dengan demikian para pekerja dapat memilih pekerjaan yang sesuai dengan kemauannya dengan mempertimbangkan tingkat upah yang ditawarkan di pasar tenaga kerja.

Dari perilaku yang demikian, kita akan melihat sistem ekonomi sosialisme liberal berbeda dengan sistem komunisme dan sistem kapitalisme. Kalau dalam sistem kapitalisme murni dan kapitalisme modern produksi didasarkan kepada keinginan

(preference) dari masing-masing individu dan harga terjadi sebagai hasil kekuatan antara permintaan dan penawaran, maka dalam sistem sosialisme liberal, produksi dan harga ditentukan sebelumnya berdasarkan keinginan pemerintah.

Dalam sistem sosialisme liberal dapat dikatakan distribusi pendapatan secara lebih merata, akan lebih mudah diciptakan, karena pendapatan anggota masyarakat di luar upah telah ditiadakan. Akan tetapi hal ini nantinya yang akan menimbulkan masalah besar dalam sistem perekonomian tersebut. Karena ajaran ini bertitik tolak dari ajaran Marx yang dalam dirinya telah mengandung kesalahan besar, maka di dalam sistem tersebut tidak diperkenankan adanya bunga dari modal. Sehingga dengan demikian tidak akan terdapat pasar modal.

Pembangunan ekonomi sudah barang tentu membutuhkan modal untuk investasi. Modal tersebut dapat berasal dari tabungan swasta atau tabungan pemerintah. Kalau bunga modal tidak diperkenankan adanya, maka jelas sumber dana yang dimaksudkan datangnya hanya dari pihak pemerintah. Dikatakan demikian, karena para anggota masyarakat yang mempunyai sisa pendapatan, tidak akan mempunyai kegairahan untuk menyimpan tabungannya di bank pemerintah, kecuali bila dipaksa atau pencurian merajalela. Dalam masyarakat yang masih rendah tingkat pendapatannya, persoalan tersebut belum begitu serius, karena di dalam masyarakat yang demikian tingkat tabungan masyarakat masih sangat kecil sehingga peranannya di dalam usaha pembangunan itu sendiri masih belum begitu penting. Tetapi di dalam masyarakat yang tingkat pendapatannya sudah cukup tinggi, dan tingkat tabungan mereka telah cukup besar, persoalannya akan menjadi sangat serius. Bila dana pembangunan hanya dapat diharapkan dari sektor pemerintah, maka jelas pembangunan itu hanya akan dapat berjalan secara lamban. Karena semua dana yang telah tersedia tidak dapat dipergunakan seluruhnya. Dan seandainya pemerintah, untuk menutupi kekurangan tersebut melakukan tindakan penciptaan kredit atau menambah uang yang beredar, maka akibatnya adalah tekanan inflasi. Dalam situasi seperti ini, bila pemerintah

tidak mengubah harga yang telah ditentukan sebelumnya, maka para konsumen akan menyerbu pasar dan pasti akan menimbulkan keributan sosial. Karena dapat dipastikan sebahagian anggota masyarakat menjadi tidak kebagian benda-benda yang mereka inginkan. Dalam keadaan seperti itu sudah barang tentu pemerintah akan bertindak dan tindakan yang akan dilakukan akan mengambil bentuk penjatahan. Kalau tindakan seperti ini yang akan dilakukan tentu akan menjadi pertanyaan, "Apakah kedaulatan dan kemerdekaan para konsumen masih dapat dipertahankan hak hidupnya di dalam sistem seperti ini?"

Kiranya perlu ditekankan, tanpa suatu pasar modal sistem ini tidak akan dapat berjalan sesuai dengan harapan sebelumnya. Dalam uraian di atas telah dikemukakan, masalah yang dihadapi dalam sistem sosialisme liberal memang belum begitu rumit bila pendapatan anggota masyarakat masih rendah. Sehingga dapat dipahami, mengapa suara penganut sistem tersebut lebih nyaring kedengarannya oleh masyarakat yang masih rendah tingkat pendapatannya.

Melihat kelemahan di atas para penganjur sistem ekonomi sosialisme liberal, menjadi tidak menyangkal perlunya bunga modal untuk dimasukkan di dalam perhitungan. Tetapi mereka berpendapat, bahwa tingkat bunga selamanya akan ditentukan oleh pemerintah. Bila demikian halnya, kemungkinan timbulnya inflasi, deflasi, stagflasi, seperti kemungkinan yang bisa terjadi dalam negara yang menganut sistem kapitalisme modern selalu ada. Jika pemerintah misalnya menentukan tingkat bunga yang terlalu rendah, maka unit-unit ekonomi akan mengajukan permohonan kredit yang lebih besar dari dana yang tersedia. Dan bila pemerintah bertindak untuk menutupi ketimpangan dalam permintaan dan penawaran dana investasi dengan melakukan tindakan penciptaan kredit, maka akibatnya adalah inflasi. Dan pengatasannya tentu sama dengan yang telah diutarakan sebelumnya yaitu tindakan penjatahan.

Dalam bukunya,¹ penganut dan pelopor sistem ekonomi

1 Oscar Lange, *Essays on Economic Planning* (Asia Publishing House, Calcuta, Second Edition, 1967). Di samping itu lihat juga Oscar Lange and Fred M. Taylor, *On the Economic Theory of Socialism* (Mcgraw-Hill Book Company, New York-Toronto-London 1964) dan Oscar Lange, *Political Economy* (Pergamon Press, Oxford-London-New York-Paris, 1963)

sosialisme liberal, Oscar Lange, mengemukakan, bahwa di dalam sistem ekonomi yang mereka pelopori, pemilikan dan pengelolaan alat-alat produksi oleh pihak partikular masih diperkenankan adanya. Tetapi bila dianalisa lebih mendalam, pernyataan tersebut hanya merupakan taktik perjuangan untuk dapat mewujudkan masyarakat seperti yang mereka idamkan. Dikatakan demikian, karena dia memberi persyaratan untuk perusahaan yang dapat dimiliki oleh pihak partikular sebagai berikut:

1. Persaingan bebas harus berlaku di dalamnya
2. Alat-alat produksi yang dimiliki oleh para produsen partikular atau modal yang dimiliki oleh pemegang saham dalam perusahaan negara tidak boleh terlalu besar karena dapat menimbulkan ketidaksamaan (kepincangan) dalam pembagian pendapatan.
3. Dalam jangka panjang harga dari barang atau jasa yang diproduksi oleh perusahaan kecil tersebut tidak diperkenankan lebih mahal dari harga benda-benda yang dihasilkan oleh perusahaan yang berskala besar.

Dari ketiga persyaratan di atas jelas terlihat, dalam jangka panjang, memang perusahaan-perusahaan yang berskala kecil tidak akan mungkin lagi mengimbangi perusahaan-perusahaan yang berskala besar. Ini berarti cepat atau lambat usaha tersebut pasti akan dinasionalisasikan. Tetapi, mengapa Oscar Lange merasa perlu untuk mengemukakan hal tersebut? Memang selain ahli ekonomi dia dapat juga dinilai sebagai seorang ahli strategi. Sebagai seorang ahli strategi dia menyadari, bila pemilikan dan pengelolaan alat-alat produksi oleh perusahaan-perusahaan kecil, seperti halnya usaha pertanian, dihapuskan sekaligus, maka sistem yang dia cita-citakan hampir tidak mungkin mendapat dukungan masyarakat. Padahal pendukung utama yang dia harapkan, adalah mereka yang memperoleh pendapatan yang rendah yang pada umumnya bergerak di sektor pertanian atau menjalankan usaha secara kecil-kecilan. Di lain pihak dia juga memperkirakan, bila semua usaha ini dinasionalisasikan sekaligus, maka pemerintah pasti akan menjadi kewalahan. Karena aparat pemerintah tidak akan mampu menanganinya secara sekaligus.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan, dalam sistem sosialisme liberal, pembagian pendapatan secara lebih merata akan

dapat dicapai secara lebih mudah. Akan tetapi sistem tersebut juga akan menghadapi masalah seperti yang dihadapi oleh negara yang menganut sistem kapitalisme modern. Bahkan dalam usaha penanggulangan masalah yang timbul, seperti masalah produktivitas dan khususnya masalah harga, tindakan yang akan diambil cenderung sama seperti yang ditempuh oleh kaum komunis, yaitu dengan mengorbankan kedaulatan dan kemerdekaan daripada anggota masyarakat.

Dari keempat sistem ekonomi yang telah diuraikan di atas, kita dapat melihat, masing-masing sistem mempunyai kebaikan dan keburukan. Dan ini kiranya dapat dipergunakan sebagai bahan perbandingan dalam usaha mempelajari sistem ekonomi Indonesia yang akan dibahas di dalam uraian di bawah ini.

VI. SISTEM EKONOMI INDONESIA

Sungguh sangat sering kita mendengar atau membaca tulisan-tulisan yang menyatakan, sistem ekonomi Indonesia bukan merupakan sistem ekonomi kapitalisme, bukan merupakan sistem ekonomi sosialisme atau komunisme. Pernyataan tersebut tentu menimbulkan pertanyaan, kalau bukan kapitalisme, komunisme atau sosialisme, lalu sistem ekonomi Indonesia bagaimana seharusnya dan sebenarnya. Memberi jawaban terhadap pertanyaan ini, bukan pekerjaan yang mudah, karena dalam dirinya pertanyaan tersebut telah menuntut pengetahuan mengenai sistem ekonomi kapitalisme, komunisme, sosialisme dan pengetahuan serta keyakinan terhadap sistem ekonomi Indonesia. Tanpa pengetahuan mengenai sistem ekonomi kapitalisme, komunisme dan sosialisme, jawaban terhadap pertanyaan tersebut tidak akan mungkin diberikan secara memadai. Hal ini perlu dicamkan dalam hati, karena dalam rangka usaha pemasyarakatan kembali sistem perekonomian Indonesia, dapat dipastikan perihal tersebut akan selalu muncul.

Robinson Crusoe, tidak akan memikirkan, apakah sistem ekonominya termasuk sistem kapitalis atau sosialisme. Bagi dia tidak ada artinya konsep kapitalisme atau komunisme. Dia tidak

akan memikirkan masalah harga, inflasi, deflasi atau stagflasi. Perekonomiannya tidak akan membutuhkan uang, tindakan pemerintah, kebijaksanaan moneter dan tindakan perpajakan. Tetapi di dalam kehidupan bernegara mau tidak mau semua perihal di atas perlu dipikirkan. Konsep kapitalisme, sosialisme dan komunisme menjadi mempunyai arti, karena konsep tersebut merupakan salah satu bentuk kemungkinan sistem ekonomi.

Dalam uraian di atas telah diperlihatkan betapa banyak sistem ekonomi yang mungkin terjadi, hanya dengan membedakan faktor-faktor struktural. Berdasarkan perbedaan keempat faktor struktural yang telah disebutkan di atas, selanjutnya kita akan lebih mudah mengerti sistem ekonomi Indonesia.

Sistem ekonomi Indonesia, secara garis besar telah dirumuskan di dalam Undang-undang Dasar 1945 dan Garis Besar Haluan Negara. Rumusan yang mengatur sistem ekonomi Indonesia dapat dinyatakan sebagai berikut:

1. Pasal 27 ayat 2 Undang-undang Dasar 1945 yang bunyinya, "Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan"
2. Pasal 33 UUD 1945 yang terdiri atas tiga ayat yaitu,
 1. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar asas kekeluargaan
 2. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara
 3. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat
3. GBHN 1978 (Ketetapan MPR-RI No. IV/MPR/1978) yang menyatakan, Pembangunan ekonomi yang didasarkan kepada Demokrasi Ekonomi menentukan bahwa masyarakat harus memegang peranan aktif dalam kegiatan pembangunan. Oleh karenanya pemerintah berkewajiban memberikan pengarahan dan bimbingan terhadap pertumbuhan ekonomi serta menciptakan iklim yang sehat bagi perkembangan dunia usaha; sebaliknya dunia usaha perlu memberikan tanggapan terhadap pengarahan dan bimbingan serta penciptaan iklim tersebut dengan kegiatan-kegiatan yang nyata.

Demokrasi ekonomi yang menjadi dasar pelaksanaan pembangunan memiliki ciri-ciri positif sebagai berikut:

1. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan

ANALISA

2. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara
3. Bumi dan air dan segala kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat
4. Sumber-sumber kekayaan dan keuangan negara digunakan dengan permupakatan lembaga-lembaga perwakilan rakyat, serta pengawasan terhadap kebijaksanaannya ada pada lembaga-lembaga perwakilan rakyat pula
5. Warga negara memiliki kebebasan dalam memilih pekerjaan yang dikehendaki serta mempunyai hak akan pekerjaan dan penghidupan yang layak
6. Hak milik perorangan diakui dan pemanfaatannya tidak boleh bertentangan dengan kepentingan masyarakat
7. Potensi, inisiatip dan daya kreasi setiap Warga Negara diperkembangkan sepenuhnya dalam batas-batas yang tidak merugikan kepentingan umum
8. Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara.

Dalam demokrasi ekonomi harus dihindarkan ciri-ciri negatif sebagai berikut:

1. Sistem "free fight liberalism" yang menumbuhkan eksploitasi terhadap manusia dan bangsa lain, yang dalam sejarahnya di Indonesia telah menimbulkan dan mempertahankan kelemahan struktural posisi Indonesia dalam ekonomi dunia
2. Sistem "etatisme" dalam mana negara beserta aparatur ekonomi negara bersifat dominan serta mendesak dan mematikan potensi dan daya kreasi unit-unit ekonomi di luar sektor negara
3. Pemusatan kekuatan ekonomi pada satu kelompok dalam bentuk monopoli yang merugikan masyarakat.

Dari keseluruhan peraturan-peraturan yang mengatur sistem ekonomi Indonesia, dapat dikatakan Pasal 33 ayat 1 UUD 1945 yang menjadi inti dan tolak pangkalnya. Perumusan tersebut sungguh fleksibel sifatnya. Sehingga mungkin diartikan berlain-

an dengan yang seharusnya, walaupun ia tidak selalu akan bertentangan. Rumusan tersebut berbunyi, "perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar asas kekeluargaan". Ini tentu akan menimbulkan pertanyaan, "Apa yang sebenarnya dan yang seharusnya yang dimaksudkan dengan asas kekeluargaan tersebut?". Sudah barang tentu untuk dapat memberi jawaban secara memadai, rumusan tersebut tidak dapat dipisahkan secara sendiri-sendiri dengan perumusan-perumusan lainnya. Dia tidak boleh dipisahkan dengan nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat. Bila rumusan tersebut ditafsirkan secara terpisah sendiri-sendiri, sangat besar kemungkinannya menghasilkan akibat yang tidak baik, yang dalam perputarannya mungkin akan menghancurkan sistem itu secara keseluruhan. Dengan demikian perlu ditekankan, menafsirkan rumusan tersebut memang bukan pekerjaan yang mudah. Tetapi walaupun demikian, mau tidak mau hal ini perlu diperjelas. Karena hanya dengan demikian para anggota masyarakat akan dapat mengerti dan menyadari fungsinya masing-masing di dalam kehidupan bernegara. Tanpa penjelasan, dapat dipastikan akan menimbulkan bahaya yang bahkan dalam gilirannya dapat menghancurkan kehidupan bernegara dari masyarakat Indonesia.

Untuk dapat lebih mengerti rumusan tersebut, pertama kita harus kembali melihat, apa yang menjadi faktor pendorong bagi anggota masyarakat untuk melakukan kegiatan ekonomi. Dalam uraian terdahulu telah diutarakan, keseluruhan kegiatan ekonomi dilakukan adalah untuk memenuhi kebutuhan manusia. Kebutuhan tersebut oleh masyarakat Indonesia dapat digolongkan ke dalam tiga bentuk yaitu:

1. Kebutuhan badaniah yang harus dipenuhi demi mempertahankan hidup
2. Kebutuhan yang berasal dari kenyataan bahwa kita hidup bersama di dalam suatu masyarakat
3. Kebutuhan yang timbul sebagai hasil hubungan antara anggota masyarakat Indonesia dengan Tuhan Yang Maha Esa.

Kalau ketiga bentuk kebutuhan di atas diakui dan diterima adanya, maka sekarang kita akan melihat bagaimana usaha

pemenuhan dan pemenuhan kebutuhan itu akan dilakukan oleh anggota masyarakat.

Usaha pemenuhan kebutuhan tersebut dapat dilakukan berdasarkan keinginan masing-masing anggota masyarakat secara terpisah sendiri-sendiri. Atau secara jelasnya aksi yang akan dilakukan didasarkan kepada keinginan daripada anggota masyarakat secara independen. Dalam sistem yang demikian maka unit-unit ekonomi akan bekerja atau akan melakukan aktivitas ekonomi berdasarkan keinginan atau perjumlahan keinginan daripada anggota masyarakat. Bila perilaku yang demikian yang ditempuh, maka semua kegiatan ekonomi akan berjalan ke arah yang tidak dapat diketahui secara jelas.

Sistem ekonomi Indonesia jelas tidak menganut sistem yang demikian. Sistem tersebut mempunyai kelemahan besar, karena kebutuhan yang berasal dari kenyataan bahwa kita hidup di dalam suatu masyarakat menjadi ditiadakan atau sesedikitnya menjadi tidak mempunyai arti. Kita dapat membayangkan dalam sistem seperti itu, semua alat pemuas kebutuhan akan dinilai secara subyektif dan ini akan berwujud suatu sistem yang di dalamnya kemauan orang-perorang yang menjadi pusat dari segala kegiatan ekonomi.

Usaha pemenuhan kebutuhan di dalam sistem ekonomi Indonesia, perlu dicamkan di dalam hati, didasarkan kepada keinginan dari seluruh masyarakat atau jelasnya, produksi dilakukan berdasarkan "preference" dari seluruh anggota masyarakat; dan preference seluruh anggota masyarakatlah yang menjadi inti dari segala kegiatan ekonomi. Tentu akan menjadi pertanyaan, bagaimana preference masyarakat diketahui dan bagaimana preference masyarakat akan dibentuk. Jawabannya secara jelas sudah dirumuskan berdasarkan pandangan hidup bangsa Indonesia di dalam Sila Keempat dari Panca Sila yang isinya menyatakan, "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan".

Dengan demikian dapat dikatakan, semua kegiatan ekonomi di dalam sistem ekonomi Indonesia akan dilakukan berdasarkan suatu arah yang telah ditentukan sebelumnya yang diben-

tuk melalui proses demokrasi. Hal ini berarti, kebebasan dalam melakukan kegiatan ekonomi sudah dibatasi. Pembatasan dalam hal ini bukan berarti kedaulatan dan kemerdekaan dari para anggota masyarakat dimatikan, tetapi kebebasan tersebut ditempatkan sesuai dengan keinginan seluruh anggota masyarakat. Hal ini perlu ditekankan, karena nilai kebebasan seperti inilah yang membedakan sistem ekonomi Indonesia dengan sistem kapitalisme atau komunisme.

Kalau di dalam uraian di atas telah dikemukakan, bahwa produksi oleh masyarakat Indonesia dilakukan berdasarkan preference dari seluruh anggota masyarakat, maka selanjutnya usaha produksi itu sendiri harus dilakukan sejalan dengannya. Untuk ini sudah barang tentu dibutuhkan kerja sama. Kerja sama dibutuhkan bukan hanya untuk mencapai efisiensi dalam produksi. Tetapi kerja sama juga dibutuhkan untuk mencapai keharmonisan dalam mencapai tujuan yang telah dirumuskan sebelumnya. Bagaimana kerjasama itu akan berjalan tentu sangat tergantung kepada pemilikan dan pengelolaan daripada alat-alat produksi.

Seperti kita ketahui, walaupun produksi akan dilakukan berdasarkan keinginan dari seluruh anggota masyarakat dalam bentuk suatu kesatuan, ini tidak berarti seluruh kegiatan ekonomi harus dilakukan oleh pemerintah. Dan ini tidak berarti, bahwa semua alat-alat produksi harus dimiliki oleh pemerintah. Bahkan adalah mungkin, tujuan seperti disebut di atas dapat dicapai, dalam mana alat-alat produksi keseluruhannya dimiliki dan dilola oleh para pengusaha partikulir. Dalam bentuk seperti ini, pemerintah akan bertindak sebagai agen. Pemerintah akan membeli semua benda-benda dan jasa-jasa hasil produksi, memberi subsidi, mengenakan pajak dan selanjutnya menyalurkan benda dan jasa-jasa tersebut kepada konsumen baik melalui mekanisme pasar atau melalui penjatahan.

Sistem ekonomi Indonesia, tidak menganut sistem yang demikian. Alat-alat produksi selain dimiliki oleh para anggota masyarakat secara partikulir juga dimiliki oleh negara. Dengan demikian sistem pemilikan alat-alat produksi dan penggunaannya merupakan bentuk campuran Oi dan Og.

Dalam uraian mengenai sistem kapitalisme di atas telah dikemukakan, pemilikan dan pengelolaan alat-alat produksi oleh negara dianggap perlu di dalam sistem kapitalisme modern, pada dasarnya hanya untuk memenuhi kebutuhan yang sifatnya kolektip (pertahanan, keamanan, administrasi) dan untuk memenuhi kebutuhan akan benda dan jasa-jasa, yang tidak dapat diproduksi oleh pihak swasta atau akibat adanya kegagalan pasar.

Di dalam sistem ekonomi Indonesia, pemilikan dan pengelolaan alat-alat produksi oleh negara dirasakan perlu, karena didorong oleh berbagai faktor yang lebih luas dan kompleks sifatnya. Faktor-faktor tersebut antara lain dapat disebutkan sebagai berikut:

1. Untuk memenuhi kebutuhan masyarakat di mana terjadi kegagalan pasar, bila hanya mengharapkan usaha dari para pengusaha partikulir (irigasi, jalan-jalan, pengangkutan, jembatan-jembatan, pemadam kebakaran dan sebagainya)
2. Untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang sifatnya kolektip dan yang diperlukan demi ketahanan negara (mili-ter, polisi, jasa-jasa dari penegak hukum dan lain-lain)
3. Untuk menjamin agar seluruh kegiatan-kegiatan ekonomi dapat berjalan seperti yang telah dirumuskan sebelumnya atau agar seluruh kegiatan ekonomi selamanya berlangsung sesuai dengan keinginan dari anggota masyarakat secara keseluruhan.

Untuk faktor pertama dan kedua, kiranya tidak sulit untuk dapat dimengerti. Tetapi untuk faktor yang disebutkan terakhir ini dirasakan perlu untuk ditelaah secara lebih terperinci.

Dalam uraian di atas telah dikemukakan, bahwa kebebasan para anggota masyarakat selamanya dipertahankan dalam batas-batas yang telah disepakati. Di dalam batasan tersebut para anggota masyarakat bebas melakukan kegiatan ekonomi. Para anggota masyarakat bebas berinisiatip, berkreasi dengan menggunakan potensi yang mereka miliki. Akan tetapi dalam kenyataannya kebebasan tersebut sering menjurus mengakibatkan

ketidakseimbangan, seperti antara lain dapat disebutkan, ketidakseimbangan dalam harga, pembagian pendapatan, alokasi sumber-sumber dan penggunaan tenaga kerja. Sehingga untuk menghilangkan ketidakseimbangan tersebut, perwakilan masyarakat itu sendiri (negara) diharapkan untuk berperan agar tujuan yang telah disepakati dapat dicapai secara harmonis. Dalam hal ini pemerintah akan mengarahkan dan memberi bimbingan. Dalam perwujudannya pemerintah dapat bertindak secara langsung seperti penentuan tingkat bunga dan juga secara tidak langsung seperti membuat peraturan-peraturan tertentu. Tindakan yang berbentuk langsung tersebut sifatnya dapat kompetitif atau komplementer. Kompetitif dimaksudkan bukan untuk mematikan usaha swasta, tetapi kompetitif dimaksudkan misalnya untuk merangsang unit-unit ekonomi partikular bekerja secara efisien. Memang perlu disadari, tindakan pemerintah, tidak luput dari kesalahan. Bahkan bukan tidak mungkin, tindakan pemerintah justru berakibat lebih merusak ketidakseimbangan yang telah ada. Tindakan moneter misalnya, bila dilakukan secara tidak tepat dapat mengakibatkan inflasi, deflasi ataupun stagflasi. Ini memberi gambaran betapa penting untuk menciptakan dan membina hubungan yang erat antara unit-unit ekonomi swasta dengan pemerintah.

Dari uraian di atas kita mendapat gambaran, kegiatan ekonomi yang dilakukan di dalam sistem ekonomi Indonesia, dapat menghasilkan distribusi pendapatan secara tidak merata. Berbagai faktor yang menjadi penyebabnya. Tetapi adalah jelas bukan hanya karena adanya perbedaan dalam pemilikan alat-alat produksi walaupun ia merupakan faktor yang sangat menentukan.

Pembagian pendapatan secara tidak merata, perlu dicamkan di dalam hati, "tidak buruk" sepanjang ia mencerminkan kemakmuran yang lebih merata dan optimal daripada seluruh anggota masyarakat. Ini berarti, pembagian pendapatan secara merata pada hakekatnya "bukan merupakan tujuan". Dikatakan demikian karena, "guna dari setiap satuan pendapatan, bagi setiap orang pada kenyataannya adalah berbeda". Yang menjadi tujuan adalah untuk mencapai kemakmuran masyarakat.

kat secara lebih merata secara keseluruhan. Dan kalau kita melihat di negara komunis sekalipun pembagian pendapatan secara merata bukan merupakan tujuan. Tetapi tidak dapat disangkal, adanya kepincangan dalam pembagian pendapatan di kalangan anggota masyarakat akan menyebabkan keributan sosial, bahkan sering menjadi penyebab hancurnya kehidupan bernegara itu sendiri. Demikian juga, adalah tidak mungkin untuk mencapai kemakmuran secara lebih merata, bila pembagian pendapatan itu sendiri adalah pincang. Dengan dasar pemikiran yang demikian, maka dirasakan perlu untuk menghilangkan kepincangan dalam pembagian pendapatan. Dengan dasar pemikiran yang demikian juga, dirasakan perlu pemerintah untuk mengambil tindakan yang tepat.

Dalam negara-negara yang sedang membangun, kepincangan dalam pembagian pendapatan adalah merupakan gejala yang umum. Dan ini merupakan masalah sosial seperti yang dialami oleh Indonesia. Berbagai macam tindakan sering dikemukakan untuk mengatasi masalah tersebut, di antaranya adalah sistem perpajakan yang progresif. Tetapi penerapan tindakan tersebut di Indonesia perlu dilakukan secara berhati-hati. Berbagai macam faktor yang perlu dipertimbangkan sebelumnya. Pertama, tindakan tersebut hendaknya jangan menjadi berwujud, mengambil sebagian pendapatan mereka yang berpenghasilan tinggi hanya untuk memuaskan mereka yang berpenghasilan rendah, tanpa memperhitungkan asas keadilan. Perlu ditandaskan, sistem ekonomi Indonesia disusun bukan berdasarkan falsafah 'Robin Hood'. Kedua, di dalam negara yang sedang membangun, kenyataan membuktikan, hampir seluruh tabungan masyarakat berasal dari mereka yang berpenghasilan tinggi. Sehingga penerapan pajak pendapatan yang progresif dapat berakibat negatif terhadap pembangunan itu sendiri.¹ Kedua alasan yang disebut di atas memberi gambaran, betapa penting untuk mengetahui secara mendalam, apa yang menjadi penyebab terdapatnya kepincangan dalam pembagian pendapatan di Indonesia dan bagaimana gambaran yang sebenarnya. Tanpa penge-

1 Richard A. Musgrave/Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice* (Second Edition, McGraw-Hill, Kogakusha Ltd, 1976), chapter 34. Di samping itu lihat juga W.A. Lewis, *The Theory of Economic Growth* (Homewood, III; Irwin), chapter 5

tahuan yang mendalam mengenai hal ini, dapat dikatakan tindakan penanggulangannya akan sangat sulit.

Kalau kita melihat, di dalam sistem ekonomi Indonesia, persaingan merupakan suatu hal yang tidak dapat dihindarkan. Persaingan itu sendiri adalah baik, sepanjang ia tidak mengganggu keseimbangan yang diharapkan. Persaingan dalam sistem ekonomi Indonesia adalah berbeda dengan persaingan yang berlaku di negara kapitalis. Kalau di negara kapitalis, hancurnya saingan dapat dianggap merupakan suatu hasil dari proses dan layak. Maka bagi Indonesia hancurnya saingan merupakan beban dari seluruh masyarakat. Luka daripada saingan merupakan luka daripada unit-unit ekonomi secara keseluruhan. Persaingan dalam sistem ekonomi Indonesia adalah merupakan alat untuk dapat mewujudkan cita-cita bangsa. Dengan demikian dapat dikatakan persaingan di dalam sistem ekonomi Indonesia diperlukan misalnya untuk mencapai efisiensi, alokasi sumber-sumber secara optimal, akan tetapi persaingan yang berakibat merusak keseimbangan perlu dihindarkan. Karena pada dasarnya tidak sesuai dengan pandangan hidup bangsa Indonesia. Inilah salah satu pengertian asas kekeluargaan yang dirumuskan di dalam Pasal 33 UUD 1945.

Persaingan pada dasarnya akan menjurus ke arah saling mematikan, bila 'bargaining position' salah satu pihak daripada mereka yang bersaing adalah lemah bila dibandingkan dengan pihak lainnya. Seperti diketahui, setiap anggota peserta ekonomi, melakukan transaksi di dalam dua macam pasar (sebagai konsumen dan sebagai produsen) dan di dalam setiap pasar pembeli dan penjual akan berhadapan dalam dua front; berhadapan dengan orang atau badan dengan siapa ia melakukan bargaining dan berhadapan dengan saingannya. Bila kompetisi kuat di dalam satu segi dari pasar (misalnya di antara pekerja), tetapi lemah di segi yang lain (di antara mereka yang mempekerjakan), maka mereka yang berada dalam posisi kompetisi yang lemah akan memperoleh keuntungan dalam bargaining. Hal ini telah dikemukakan sebelumnya secara jelas oleh Adam Smith.¹ Kalau kita mempelajari keadaannya di Indone-

¹ Adam Smith, *The Wealth of Nations* (London: Methuen & Company Ltd), Vol. I, book I, chapter 8

sia, kita akan mengetahui, persaingan di antara para pekerja dalam bagian terbesar¹ adalah tajam (kesempatan kerja atau lowongan pekerjaan belum memadai), sedang persaingan di antara pemakai tenaga kerja tidak begitu kuat (misalnya karena masih banyak kemungkinan atau pilihan dalam melakukan kombinasi daripada alat-alat produksi), sehingga dalam bargaining, dalam bagian terbesar lebih menguntungkan para pemakai tenaga kerja. Tetapi gambaran seperti ini, hendaknya jangan diartikan, bahwa para pemakai tenaga kerja di Indonesia, melakukan penghisapan terhadap para pekerja. Sebelum sampai kepada kesimpulan seperti itu masih perlu dilakukan penyelidikan. Penyelidikan yang dimaksudkan bukan hanya akan mencakup salah satu segi (misalnya hanya melihat dari segi gaji pekerja atau jaminan sosial), tetapi penyelidikan hendaknya secara lebih menyeluruh.

Dalam pasal 27 ayat 2 UUD 1945 dan GBHN 1978 (khususnya ciri positif nomor 5 dari demokrasi ekonomi) dirumuskan, "kebebasan memilih pekerjaan oleh masing-masing warga negara dijamin". Ini berarti pemerintah Indonesia tidak akan menentukan (melalui paksaan) di mana para anggota masyarakatnya akan bekerja. Tetapi rumusan tersebut tidak berarti, bahwa setiap warga negara dijamin untuk mendapat pekerjaan. Hal ini perlu ditekankan, karena pengalaman telah menunjukkan rumusan tersebut sering disalahartikan. Dalam keadaan pengangguran hendaknya disadari, hak akan pekerjaan tidak selalu dibarengi oleh hak mendapat pekerjaan.

Tetapi sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia, usaha untuk menciptakan agar hak akan pekerjaan menjadi berbarengan dengan hak mendapat pekerjaan dan usaha untuk menghilangkan akibat negatif daripada bargaining serta persaingan perlu dilakukan. Untuk hal yang disebut pertama adalah jelas dapat dicapai melalui pembangunan. Dan pembangunan yang dimaksudkan adalah pembangunan yang bertujuan untuk mencapai full employment. Untuk kedua hal yang disebut terakhir

¹ Dalam beberapa tahun terakhir ini diketahui tenaga kerja dengan kualitas tertentu (misalnya tenaga ahli-ahli teknik) tidak memenuhi kebutuhan. Ini berarti bahwa posisi mereka tidak lemah atau persaingan di antara mereka tidak tajam, bahkan mungkin sebaliknya.

ini berbagai macam tindakan yang dapat dilakukan, misalnya dengan menerapkan peraturan gaji minimum, peraturan perpajakan atau peraturan-peraturan hukum lainnya.

Dari kenyataan bahwa sampai sekarang, organisasi buruh Indonesia masih lemah, maka dirasakan perlu usaha yang bertujuan untuk memperkuat organisasi atau serikat buruh itu sendiri. Sehingga posisi mereka dalam bargaining sesedikitnya dapat diperkuat. Demikian juga halnya, dalam proses ekonomi, sering terjadi para konsumen menjadi dirugikan. Sehingga dapat dikatakan sudah waktunya bagi Indonesia untuk membentuk dan membina organisasi konsumen seperti yang dianjurkan oleh John Kenneth Galbraith.¹ Tetapi untuk ini kiranya yang lebih penting adalah kita mengharapkan kesadaran mereka yang mempunyai posisi yang kuat agar mereka tidak mempergunakan kekuatan mereka tanpa menginsyafi asas kekeluargaan tersebut.

Dalam masyarakat kapitalisme sering terlihat, monopoli lahir sebagai hasil dari proses persaingan yang saling mematikan. Tetapi sejak pertengahan abad ke-20 dapat dikatakan monopoli itu sendiri lahir bukan hanya disebabkan oleh persaingan seperti disebut di atas, tetapi ia sering lahir justru karena adanya usaha untuk menghindarkan persaingan (Trust, Kartel). Memang tidak selamanya monopoli itu adalah buruk. Sehingga adalah tepat, monopoli yang tidak dikehendaki dalam sistem ekonomi Indonesia adalah monopoli yang merugikan kepentingan masyarakat. Berbagai macam ukuran yang dapat dipergunakan untuk mengukur keburukan tersebut. Misalnya monopoli adalah jelas buruk, bila ia akan merusak alokasi sumber-sumber, merusak sistem harga atau merugikan para konsumen. Demikian juga monopoli adalah buruk, bila para pemilik usaha monopoli tersebut menjadi mempunyai hak istimewa (privilege) yang dapat merusak sistem demokrasi.²

Dalam uraian di atas telah dikemukakan, perwakilan masyarakat (pemerintah) melakukan tindakan pengarah. Tindakan ini dapat dilakukan dalam berbagai bentuk, seperti tindakan mempengaruhi pasar. Tindakan mempengaruhi pasar dilakukan karena sistem ekonomi Indonesia menganut sistem

¹ John Kenneth Galbraith, *American Capitalism: The Concept of Countervailing Power* (Boston: Houghton Mifflin Company, 1952), chapter 9, 10

² Pembahasan mengenai hak privilege ini secara terperinci dapat dilihat dalam Charles E. Linblom, *Politics and Market* (Basic Book, Inc. Publishers, New York, 1977), chapter 13

pasar, dalam mana harga terjadi sebagai hasil proses permintaan dan penawaran. Ini berarti, sistem ekonomi Indonesia tidak seperti sistem sosialisme liberal, dalam mana harga ditentukan oleh pemerintah sebelum produksi dilakukan. Demikian juga, kita menyadari ketidakseimbangan dalam pasar uang dan pasar modal sering menyebabkan usaha pembangunan tidak dapat mencapai hasil yang diinginkan. Dengan demikian, untuk dapat mencapai tujuan pembangunan seperti yang diharapkan, maka wewenang untuk menentukan tingkat bunga diserahkan kepada pemerintah, yang berarti kita memilih bentuk Sg.

Memang bangun perusahaan yang sesuai dengan pandangan hidup bangsa Indonesia, seperti yang telah dirumuskan di dalam penjelasan Pasal 33 UUD 1945, adalah koperasi. Koperasi dalam pengertian, "usaha bersama yang dilakukan oleh beberapa orang tertentu, dalam mana hasil daripada usaha tersebut dibagikan kepada seluruh anggota". Tetapi perlu untuk disadari, mewujudkan bentuk usaha seperti itu membutuhkan waktu. Karena ia hanya dapat diwujudkan di dalam sistem ekonomi Indonesia melalui suatu proses. Proses yang mungkin memakan waktu lebih dari beberapa generasi. Dikatakan demikian, karena dalam usaha pencapaiannya, kedaulatan dan kemerdekaan anggota masyarakat selamanya harus dipertahankan. Dengan demikian hendaknya kita jangan menjadi 'utopianist' dan reaksioner. Dalam negara komunis, tujuan seperti itu mungkin dapat dicapai dalam waktu yang singkat. Tetapi negara Indonesia bukan negara komunis, bukan negara yang menganut sistem 'etatisme' atau otoriter. Kita mengharapkan bentuk yang diidamkan tersebut lahir dari kesadaran para anggota masyarakat.

PENUTUP

Dari uraian di atas dapat disimpulkan, sistem ekonomi Indonesia berbeda dengan sistem ekonomi kapitalisme murni, kapitalisme modern, sosialisme liberal dan komunisme. Perbedaan dalam sistem ekonomi, pada hakekatnya sebagai akibat terdapatnya perbedaan dalam pandangan hidup.

Di dalam hubungannya dengan faktor-faktor struktural, sistem ekonomi Indonesia mempunyai persamaan dengan sistem ekonomi lainnya. Dalam sistem ekonomi Indonesia benda-benda konsumsi diproduksi berdasarkan keinginan dari konsumen (Ci); pemilihan pekerjaan diserahkan kepada masing-masing individu (Wi); seluruh tingkat tabungan ditentukan oleh pemerintah (Sg) dan pemilikan serta pengelolaan alat-alat produksi adalah bentuk campuran yaitu sebahagian oleh pemerintah dan sebahagian oleh pihak partikulir (campuran Oi dan Og).

Dalam sistem ekonomi Indonesia, perwakilan masyarakat (pemerintah) menghadapi tugas yang berat. Ini sebagai akibat, dalam sistem tersebut pemerintah dituntut berperan secara lebih banyak dan di lain pihak dalam melakukan peranannya mereka harus tetap mempertahankan dan menjamin kedaulatan serta kebebasan daripada anggota masyarakat.

Kepincangan dalam pembagian pendapatan, merupakan masalah serius bagi Indonesia sesedikitnya dalam jangka pendek. Masalahnya menjadi serius, pertama, karena usaha penanggulangnya memang sulit dan tanpa tindakan yang berhati-hati dapat berakibat sangat buruk. Kedua, terdapatnya kepincangan dalam pembagian pendapatan menyebabkan sistem ekonomi Indonesia sangat rawan kedudukannya terhadap pandangan hidup komunisme. Sebab dengan terdapatnya kepincangan dalam pembagian pendapatan, 'suara penganut aliran komunisme menjadi lebih nyaring kedengarannya bagi masyarakat Indonesia'.

Dengan demikian, adalah sangat perlu untuk mengetahui dalam setiap waktu bagaimana sebenarnya gambaran pembagian pendapatan di Indonesia dan apa yang merupakan faktor penyebabnya. Hendaknya pengetahuan mengenai hal tersebut mende-kati kenyataan yang sebenarnya dan bukan hanya berdasarkan perkiraan yang tanpa didukung oleh suatu penyelidikan yang dianggap memadai.

Bangun perusahaan yang sesuai dengan sistem ekonomi Indonesia adalah koperasi. Tetapi pengertian koperasi itu

sendiri hendaknya jangan diartikan dalam pengertian yang sempit, terlebih pengertian yang bersifat subyektif. Dan hendaknya dicamkan dalam hati mewujudkan bentuk usaha yang demikian membutuhkan proses yang memakan waktu yang lama. Tetapi walaupun demikian falsafahnya perlu dipupuk dan tetap dikembangkan.

Pemerintah di dalam melaksanakan tugasnya, tidak akan luput dari kemungkinan membuat kesalahan. Ini berarti untuk memperkecil kemungkinan membuat kesalahan tersebut, selamanya dibutuhkan hubungan yang erat antara pemerintah dengan para pengusaha partikulir. Di lain pihak usaha memasyarakatkan kembali sistem ekonomi Indonesia perlu dilakukan secara efisien dan efektif. Karena kesalahan sering terjadi atau akibatnya menjadi buruk karena anggota masyarakat tidak mengetahui sistem yang dianut, padahal dapat dikatakan, "tidak ada suatu sistem ekonomi yang betul-betul sempurna".

